

Kraków, 27 grudnia 2021 r.

dr hab. Monika Augustyniak

Profesor Krakowskiej Akademii im. Andrzeja Frycza Modrzewskiego w Krakowie

Wydział Prawa, Administracji i Stosunków Międzynarodowych

### **Recenzja**

**rozprawy doktorskiej mgr. Macieja Delijewskiego**

**pt. „Ograniczenia antykorupcyjne dotyczące osób pełniących funkcje publiczne  
- zagadnienia administracyjnoprawne”**

#### **1. Wybór tematu, założenia i metody badawcze**

W pracy podjęto wciąż aktualny i budzący duże zainteresowanie temat instrumentów walki z korupcją. Celem badawczym przedmiotowej dysertacji jest dokonanie kompleksowej analizy regulacji antykorupcyjnych dotyczących osób pełniących funkcje publiczne. Tym samym zakres pracy jest bardzo obszerny i wymagający. Jednak już na wstępie recenzji można stwierdzić, że Autor bardzo dobrze poradził sobie z właściwą identyfikacją problemów występującą w przedmiotowej problematyce badawczej. Konstrukcja rozprawy jest klarowna i obejmuje wszystkie istotne zagadnienia dotyczące kontekstu, podstaw oraz zakresu podmiotowego i przedmiotowego poszczególnych instrumentów antykorupcyjnych obowiązujących w administracji publicznej. Teza rozprawy koncentruje się wokół poglądu, że regulacje normatywne o charakterze antykorupcyjnym nie tworzą jednolitego i spójnego systemu prawa antykorupcyjnego. Stwarza to podstawę do zadania szczegółowych pytań badawczych i zweryfikowania przedmiotowej tezy w trakcie dokonywanych wywodów naukowych w pracy.

Z całą pewnością temat rozprawy uznać należy za ważne zagadnienie, wymagające pogłębionej refleksji naukowej. Wybór tematu jest uzasadniony zarówno teoretycznym, jak i praktycznym znaczeniem problematyki walki z korupcją. Nadużywanie władzy przez osoby pełniące funkcje publiczne jest skorelowane z gamą instrumentów antykorupcyjnych, mających na celu wyeliminowanie nieprawidłowych i nagannych zjawisk społeczno-normatywnych. Pozytywne rezultaty w walce z korupcją opierać się powinny na systemowym ograniczaniu

nadużycia władzy i niwelowaniu płaszczyzn konfliktów interesów. Jednak wyłącznie tworzenie przepisów antykorupcyjnych nie jest w stanie samoistnie rozwiązać problemu korupcji. Doktorant słusznie zauważył, że „rozwiązania antykorupcyjne są pierwszą i podstawową barierą, która oprócz indywidualnej świadomości o konieczności respektowania zasad moralności i etyki, hamuje przed możliwością przysporzenia nienależnej korzyści, a zatem dopuszczenia do uszczerbku <<majątku wszystkich>>” (s. 20 rozprawy).

Z uwagi na wymagający temat rozprawy, należy stwierdzić, że zagadnienia w niej analizowane, jak i właściwa identyfikacji problemów prawnych związanych z badaną problematyką świadczą o dużej wiedzy mgra Macieja Delijewskiego, który przygotował dojrzałą pracę doktorską, dokonując szczegółowej analizy regulacji prawnych prawa administracyjnego i karnego (z uwagi na wielowymiarowy aspekt korupcji). Analiza regulacji karnych w dysertacji nie ma jednak charakteru wiodącego, tylko subsydiarny.

We wstępie rozprawy Autor wyraźnie wskazał tezę, cele pracy, zakres przeprowadzanych badań oraz metody badawcze. Poprawnie określił szczegółowe cele badawcze, których wyniki zostały przedstawione we wnioskach dysertacji. Zakres badań należy uznać za trafny. Doktorant słusznie zauważa brak uniwersalnej i przygotowanej dla płaszczyzny antykorupcyjnej definicji osoby pełniącej funkcję publiczną, która to definicja byłaby właściwa dla ustawy z 21 sierpnia 1997 r. o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne. „Określone podmioty zostały zaś wskazane według właściwych im przymiotów tj. nazwy indywidualnej, miejsca pracy, stanowiska, funkcji” (s. 22). Do całokształtu polityki antykorupcyjnej należy zaliczyć wszelkie unormowania mające na celu zwiększenie transparentności podmiotowo-przedmiotowej w zakresie wykonywania określonego fragmentu władzy publicznej, co z pewnością stanowi integralny element porządku prawnego państwa. Kontrola społeczna i skorelowana z nią zasada jawności działania władzy publicznej (w aspekcie wewnętrznym i zewnętrznym) stanowi z pewnością kluczowy element walki z korupcją.

Doktorant zastosował metodę teoretycznoprawną i dogmatycznoprawną, opartą na całościowej i wszechstronnej ocenie stanu normatywnego i na jego wykładni. W celu przedstawienia zarysu regulacji antykorupcyjnych w obcych porządkach prawnych, posiłkowo zastosował metodę porównawczą, wskazując jednocześnie uzasadnienie wyboru poszczególnych państw oraz zakres przedstawionych unormowań antykorupcyjnych w nich funkcjonujących. Z uwagi na cel pracy słusznie ograniczono zakres badań komparatystycznych do przedstawienia ogólnego zarysu systemu antykorupcyjnego (w tym poszczególnych

mechanizmów antykorupcyjnych) w wybranych państwach systemu prawa kontynentalnego jak i systemu *common law*. Zagadnienia te zostały przedstawione poprawnie i interesująco.

Doktorant zastosował również metodę historycznoprawną (przedstawiając proces ewolucji poszczególnych mechanizmów antykorupcyjnych) oraz posiłkowo metodę empiryczną.

Całość problematyki badawczej została zaprezentowana w świetle aktualnego dorobku doktryny i piśmiennictwa prawa administracyjnego. Przedstawione zostały również poglądy wyrażone w orzecznictwie. Walorem dysertacji jest nie tylko dobry dobór źródeł, poprawna struktura pracy, ale przede wszystkim sam temat, który budzi duże zainteresowanie i potrzebę pogłębionej refleksji naukowej.

Reasumując stwierdzić należy, że sformułowane w części wstępnej rozprawy cele badawcze umożliwiły Autorowi przeprowadzenie interesujących rozważań w obrębie zakreślonym temacie pracy. Wykorzystane metody badawcze (zwłaszcza dogmatycznoprawna) są adekwatne do obszaru prowadzonych badań.

## **2. Struktura i aspekty formalne pracy**

Dysertacja składa się z wprowadzenia (będącego przedstawieniem założeń badawczych pracy), pięciu merytorycznych rozdziałów (omawiających w sposób holistyczny badaną problematykę) oraz z zakończenia (stanowiącego rekapitulację założeń badawczych rozprawy). Opracowanie obejmuje również bibliografię, w tym wykaz literatury, orzecznictwa oraz źródła prawa.

Konstrukcja dysertacji została podporządkowana zakresowi zaproponowanych rozważań w rozprawie, wykazując związki zachodzące między poszczególnymi częściami opracowania. Wywód naukowy jest logiczny i uporządkowany. Omówiono wszystkie istotne zagadnienia dotyczące badanej problematyki.

W części wstępnej dysertacji wydzielono i jasno wskazano cele badawcze, zakres badań oraz wykorzystane metody badawcze.

Doktorant konsekwentnie, przedstawia temat poczynając od rozważań natury ogólnej tj. pojęcia korupcji i kontekstu normatywnego, poprzez rozważania szczegółowe (analizy poszczególnych instrumentów antykorupcyjnych w aspekcie podmiotowy, przedmiotowy ze wskazaniem konkretnych rodzajów sankcji za nieprzestrzeganie określonych przepisów antykorupcyjnych), po analizę porównawczą rozwiązań funkcjonujących w wybranych państwach kontynentalnego systemu prawnego oraz tzw. systemu *common law*.

Całość pracy wieńczy Zakończenie, w ramach, którego Autor prezentuje wnioski oraz postulaty *de lege ferenda* w zakresie badanej problematyki (s. 697 i n.). W rozprawie jednoznacznie wskazano, że obowiązujące w polskim systemie prawnym normy antykorupcyjne nie są przejrzyste i rodzą wiele wątpliwości interpretacyjnych, *ergo* nie istnieje tzw. jednolity system antykorupcyjny, co znajduje odzwierciedlenie w analizach poczynionych w poszczególnych rozdziałach pracy.

Dysertacja jest napisana starannym językiem prawniczym, a zarazem charakteryzuje się jasnością przekazu. Powyższe wskazuje, że Doktorant legitymuje się dużą wiedzą teoretyczną i praktyczną z zakresu prawa administracyjnego. Również odsyłacze i wykaz literatury są sporządzane z dużą starannością.

Reasumując – zarówno struktura rozprawy, jak i język oraz aspekty formalne pracy wskazują, że Doktorant dobrze opanował warsztat pisarski oraz wykazał umiejętność samodzielnego prowadzenia pracy naukowej.

### **3. Uwagi szczegółowe**

Dokonując szczegółowej oceny rozprawy, która stanowi obszerną analizę regulacji antykorupcyjnych w Polsce, należy podkreślić, że zawiera ona istotne rozważania nie tylko z punktu widzenia teoretycznego, ale i praktycznego.

W pierwszym rozdziale pracy Autor prezentuje rozważania o charakterze teoretycznym i definicyjnym, przedstawiając m.in. pojęcie korupcji i jej kontekst normatywny. Rozdział ten zawiera również podwaliny etyczne związane z problematyką antykorupcyjną w administracji publicznej. Doktorant dokonuje również niezbędnej analizy fundamentalnych pojęć i terminów dla przedmiotu pracy tj. pojęcia funkcjonariusza publicznego, osoby pełniącej funkcję publiczną oraz organu administracji publicznej jako „wykonawcy przepisów antykorupcyjnych” (s. 121 i n.). Zauważyć należy wielowarstwowość regulacji normatywnych w tym zakresie, co utrudnia szybką i jednoznaczną identyfikację podmiotową wyżej wskazanych pojęć.

Rozdział drugi pracy obejmuje wybrane podmioty i adresatów przepisów antykorupcyjnych. Doktorant dokonał podziału na cztery klasyfikacje podmiotowe w oparciu o regulacje normatywne adresowane do poszczególnych grup adresatów. Z uwagi na bardzo rozbudowaną strukturę przepisów antykorupcyjnych podział ten jest w pełni zasadny. Tym samym Doktorant wskazał adresatów najwyższych organów państwowych, w tym kierowniczych, jednostki samorządu terytorialnego wraz z ich funkcjonariuszami. Dokonał również analizy wybranych grup podmiotów mających wpływ na tworzenia prawa (posłowie

i senatorowie) oraz ich stosowanie i egzekwowanie (sędziowie i prokuratorzy). Uwzględnił również przedstawiciele służb mundurowych w badanym aspekcie antykorupcyjnym. Uwagi poczynione w tym rozdziale uznać należy za zasadne i satysfakcjonujące.

Następny rozdział pracy został poświęcony zakresowi przedmiotowemu ograniczeń antykorupcyjnych wraz z sankcjami. Doktorant w sposób bardzo skrupulatny i poprawny omówił ograniczenia w prowadzeniu działalności gospodarczej i uczestnictwa w spółkach prawa handlowego. Ponadto podjął rozważania nad kategorią ograniczeń w aktywności związanej z prowadzeniem działalności gospodarczej, przez co powinno się rozumieć np. posiadanie pewnej ilości akcji lub udziałów, pełnienie funkcji członka rady nadzorczej, bycie zatrudnionym w spółce prawa handlowego (s. 269). Wprowadzone rozróżnienie w tym zakresie należy ocenić za trafne. Doktorant w przedmiotowym rozdziale pracy omawia wybrane sankcje za przekroczenie zakazów ustawowych przez osobę pełniącą funkcję publiczną (od pracowniczych, przez ustrojowe, po sankcje karne). Ponadto refleksji poddaje ograniczenia w prowadzeniu działalności gospodarczej regulowane przepisami ustrojowych ustaw samorządowych i sankcje z tym związane. Autor przedstawia rozróżnienie na rygorystyczne i umiarkowane rozumienie ograniczenia w prowadzenia działalności gospodarczej przez radnego, wskazując wnioski obiektywizujące owo rozumienie (s. 365 i 368, s. 377 i n.). Właściwie identyfikuje problemy związane z przedstawianą w tym rozdziale problematyką.

Doktorant szeroko omówił inne ograniczenia antykorupcyjne skierowane do radnych jednostek samorządu terytorialnego, w tym m.in. zakaz podejmowania dodatkowych zajęć, otrzymywania darowizn oraz powoływania się na swój mandat, zakaz nawiązywania stosunków pracy (w tym na podstawie umów cywilnoprawnych) i wykonywania określonych funkcji przez radnego oraz osobę wybraną na radnego. Zaprezentował problematykę zakazu udziału w głosowaniu przez radnych oraz członków zarządu powiatów i województwa. Autor przedstawił również niepołączalność mandatów, funkcji jako aspekt antykorupcyjny. Na uwagę zasługuje również przedstawienie wybranych norm prawnych o charakterze antykorupcyjnym, określonych w innych przepisach niż regulacje ujęte w dwóch podstawowych segmentach unormowań antykorupcyjnych tj. w tzw. ustawie antykorupcyjnej i ustrojowych ustawach samorządowych. Dopelnia to obraz całości omawianej problematyki antykorupcyjnej. Wszystkie istotne aspekty dotyczące zakresu przedmiotowego ograniczeń antykorupcyjnych zostały zaprezentowane i poddane rzetelnej refleksji naukowej.

Rozdział ten jest bardzo obszerny, dlatego słusznym wydaje się podzielenie go na dwa segmenty: jeden - dotyczący głównych ograniczeń i sankcji, drugi - omawiający pozostałe

ograniczenia antykorupcyjne. Sądę, że zaproponowany podział tego rozdziału zwiększy klarowność zagadnień w nim przedstawianych.

Rozdział czwarty zawiera również szerokie omówienie obowiązku złożenia oświadczeń majątkowych, elementy oświadczeń i procedurę ich weryfikacji. Przedstawia także problematykę sankcji związanych z niezłożeniem oświadczenia albo podaniem nieprawdy w złożonym oświadczeniu majątkowym. Słusznie Doktorant zauważa, że brak jest niejednokrotnie miarodajnych narzędzi pozwalających organowi egzekwującemu na racjonalną i odpowiednią reakcję. W rozdziale tym zaprezentowano także problematykę oświadczeń o działalności gospodarczej. Analizie poddano również rejestr korzyści jako mechanizm antykorupcyjny w samorządzie terytorialnym, który służy zachowaniu jawności i przejrzystości statusu materialnego osób zobowiązanych do ujawniania w nim informacji. Doktorant słusznie zaważa mankamenty ustawowe dotyczące charakteru sankcji korespondujących z poszczególnymi instrumentami antykorupcyjnymi, które nie zachęcają do przestrzegania zakazów i ograniczeń w pełnieniu funkcji publicznych oraz potrzebę zmiany przepisów w tym zakresie.

Ostatnia część rozprawy została poświęcona wstępnej analizie komparatystycznej. Sygnalizacja wybranych zagadnień dotyczących rozwiązań antykorupcyjnych w wybranych państwach ma stanowić asumpt do szerszej dyskusji w tym zakresie i zachęcić do eksploracji rozwiązań prawnych w badanej problematyce. Wybór określonych porządków prawnych w tym rozdziale jest trafny i właściwie uzasadniony. Doktorant zapoznał się z ogólnymi zagadnieniami antykorupcyjnymi w obcych porządkach prawnych, przedstawiając pewne elementy zasługujące na ewentualną recepcję do polskiego systemu, co podnosi walor naukowy pracy.

Warto zauważyć, że każdy rozdział merytoryczny otwiera wprowadzenie, brak jednak częstkowych konkluzji rozważań, będących swoistym podsumowaniem zaprezentowanych wniosków i postulatów dotyczących danego zagadnienia. Mając na uwadze obszerność przedmiotowej pracy doktorskiej, słusznym wydaje się wprowadzenie przedmiotowych podsumowań celem zwiększenia klarowności poczynionych wywodów i uporządkowania wniosków zawartych w dysertacji.

Kompleksowa analiza problematyki antykorupcyjnej, przedstawiona w pracy od strony podmiotowo-przedmiotowej i poczynione w niej uwagi na temat każdego obszaru badawczego świadczą o dojrzałości prezentowanych wniosków i umiejętności prowadzenia dyskursu

naukowego przez Doktoranta, który zauważa problemy prawne, właściwie je identyfikuje i proponuje określone rozwiązania normatywne, przedstawiając trafną argumentację prawną w tym zakresie.

Konkludując należy stwierdzić, że w pracy doktorskiej Autor poruszył wszystkie istotne aspekty dotyczące problematyki ograniczeń antykorupcyjnych dotyczące osób pełniących funkcje publiczne i starannie poddał je refleksji naukowej.

W zakończeniu rozprawy doktorskiej Doktorant przedstawił rekapitulację założeń badawczych pracy, wskazując wnioski, do których doszedł w poszczególnych rozdziałach. Doktorant wykazał się bardzo dobrą orientacją w materii normatywnej i umiejętnością prowadzenia dojrzałego dyskursu naukowego. Struktura obszernych powiazań funkcjonalno - aksjologicznych została poddana drobiazgowej analizie, służąc wysunięciu stosownych wniosków w omawianej materii (zob. s. 698 i n). Z wnioskami przedstawionymi w części końcowej dysertacji należy się zasadniczo zgodzić.

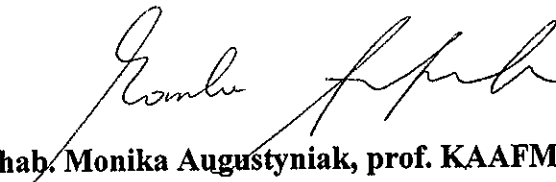
Dobór źródeł należy uznać za satysfakcjonujący (dotyczy to zarówno piśmiennictwa, jak i orzecznictwa). Praca napisana jest językiem poprawnym, bardzo starannie. Doktorant w pracy sięga po monografie lub artykuły naukowe polskie i obcojęzyczne, co podnosi walor naukowy pracy.

#### **4. Wnioski**

Przedmiot rozprawy, którym była analiza problematyki ograniczeń antykorupcyjnych dotyczących osób pełniących funkcje publiczne, wymagał pogłębionej wiedzy z zakresu prawa administracyjnego. Przyjęty temat pracy, a następnie określone cele badawcze zostały w pełni zrealizowane w kolejnych rozdziałach dysertacji. Nie ulega wątpliwości, że praca stanowi oryginalne rozwiązanie problemu badawczego. Ponadto rozbudowane i pogłębione rozważania zawarte w rozprawie wskazują na szeroką wiedzę ogólną Doktoranta z zakresu nauk prawnych, ze szczególnym uwzględnieniem prawa administracyjnego. Z kolei wykorzystana w rozprawie metodologia i uzyskane za jej pomocą wyniki potwierdzają, że Doktorant dysponuje niezbędnymi kompetencjami, które są potrzebne do samodzielnego prowadzenia pracy naukowej w dziedzinie prawa.

Przedmiotowa rozprawa doktorska zasługuje na pozytywną ocenę. Koncepcja pracy jest przemyślana i konsekwentnie realizowana. Autor wykazuje wszechstronną i głęboką znajomość omawianych zagadnień, zarówno ogólnych jak i bardziej szczegółowych.

W konkluzji należy stwierdzić, że rozprawa doktorska mgra Macieja Delijewskiego spełnia wymogi stawiane tego typu pracom 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. 2017 poz. 1789 z późn. zm) w zw. z art. 179 ust. 1 ustawy z dnia 3 lipca 2018 r. Przepisy wprowadzające ustawę - Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce (Dz.U.2018 poz. 1669), gdyż stanowi oryginalne rozwiązanie problemu naukowego i może być przedmiotem dalszych czynności w przewodzie doktorskim.



**dr hab. Monika Augustyniak, prof. KAAF**