

Kraków, 28 lutego 2022 r.

Recenzja pracy pana mgr Macieja Delijewskiego opatrzonej tytułem „Ograniczenia antykorupcyjne dotyczące osób pełniących funkcje publiczne- zagadnienia administracyjnoprawne”, przygotowanej pod kierunkiem pani dr hab. Anny Wierzbicy, prof. Uniwersytetu Śląskiego, a przedstawionej jako rozprawa doktorska w postępowaniu o nadanie stopnia naukowego doktora w dziedzinie nauk prawnych.

Autor przedstawił dla poparcia swego wniosku rozprawę w postaci jednolitej monografii naukowej, według stanu prawnego na dzień 15 sierpnia 2021 r. Pozostaje ona zatem nadal w zasadzie w pełni aktualna zważywszy w szczególności, iż objęła także ostatnią z istotniejszych ustaw z zakresu tzw. ustawodawstwa antykorupcyjnego, a mianowicie ustawę z 11 stycznia 2018 r o zmianie niektórych ustaw w celu zwiększenia udziału obywateli w procesie wybierania, funkcjonowania i kontrolowania niektórych organów publicznych (Dz.U.650). Ustawa ta wprowadziła zmiany w przepisach antykorupcyjnych samorządowych ustaw ustrojowych (np. art. 24f usg), które w zasadzie są już w pracy uwzględnione. Wprawdzie po określonej w pracy dacie 15 sierpnia 2021 została wydana np. ustawa z 14.X.2021 o zmianie ustawy kodeks karny oraz niektórych innych ustaw, zwana w niektórych prezentacjach „ustawą antykorupcyjną”, ale jest to określenie bardzo przesadzone. Głównie bowiem dotyczy ona zaostrzenia sankcji karnoprawnych za przypadki korupcji podczas, gdy przedmiotowe studium dotyczy aspektów administracyjnoprawnych. Co prawda zmieniono nią też niektóre przepisy ustawy z 1997 r o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej (też nazywanej „antykorupcyjną” i też mocno na wyrost) , ale wejść one w życie dopiero od początku najbliższej kadencji samorządów, zatem nie czynią pracy niekompletną na chwilę obecną. Praca liczy ogółem 776 stron. Rozpoczyna ją zwięzłe w stosunku do tej jej objętości bo zaledwie siedemnastostronicowe wprowadzenie zawierające tezę badawczą, jej genezę, wstępną prezentację zawartości kolejnych pięciu rozdziałów oraz założenia metodologiczne. Co do pierwszej z tych kwestii autor deklaruje: „ Teza niniejszej rozprawy koncentruje się wokół stanowiska, że normom prawnym o charakterze antykorupcyjnym w polskim porządku prawnym, w polskim porządku prawnym nie towarzyszy jednolicie i spójnie ukonstytuowany „system prawa antykorupcyjnego”. Jest to sformułowanie nieco zagadkowe zważywszy, że normy prawne wchodzą w skład systemu prawa. Dalsza jednak lektura pracy, a zwłaszcza konkluzje poświęcone kolejnym analizowanym konstrukcjom prawnym. pozwala zrozumieć intencje Autora: jakkolwiek ustawodawca definiuje zachowania korupcyjne funkcjonariuszy publicznych i wyrażą wolę ich powściągnięcia, to nie wytwarza ku temu dostatecznie skutecznych narzędzi. Zaś te istniejące, rozpieczętowane po wielu ustawach, ani nie są wzajemnie spójne, ani nie tworzą jednolitej przestrzeni pojęciowej, ani nie układają się w konsekwentny i skuteczny system. Jest to teza niestety ze wszech miar słuszna i godna szczegółowych weryfikacji, a choć nie nowatorska, to nie przekreśla to jej zgłębiania przez kolejnych badaczy zważywszy na utrzymującą się odporność ustawodawcy wobec kolejnych formułowanych uwag. Przykładami tej odporności jest samo utrzymywanie w obrocie prawnym niektórych ustaw, których treść Autor poddaje analizie. Np. ćwierćwieczna już ustawa o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej (...) została jeszcze pod koniec pierwszej dekady bieżącego wieku określona jako konieczna do uchylecia bowiem przynosząca w wielu aspektach więcej szkody niż pożytku i nawet oficjalnie podjęto prace na szczeblu rządowym nad jej następczynią (i to dwukrotnie, pod różnymi politycznymi sztandarami). Innym przykładem odporności ustawodawcy na krytykę (nawet i jednogłośnie) obowiązujących rozwiązań jest utrzymywanie w obrocie prawnym jeszcze starszej, bo uchwalonej jeszcze w

1982 roku ustawy o pracownikach urzędów państwowych, która też jest przedmiotem analizy w obecnej rozprawie. Minęło już bezskutecznie kilka samorzutnie przez kolejne ekipy rządzące zapowiadanych terminów zakończenia jej bytu, a ostatnio nawet zaprzestano deklarowania trwania przy tym zamiarze. Przyczyna jest tajemnicą Poliszynela: ustawa ta – w odróżnieniu od np. ustawy o pracownikach urzędów państwowych czy od ustawy o służbie cywilnej nie zawiera wymogu zatrudniania nowych pracowników drodze jawnego i równego naboru, a zatem dzięki niej w najwyższych agendach rządowych a także np. w Kancelariach Prezydenta, Sejmu i Senatu polityka kadrowa jest prowadzona na zasadzie całkowitego swobodnego uznania i poza wymogiem transparentności. Co oczywiście pasuje każdej władzy ale co nie ma nic wspólnego z dobrem służby publicznej. Zbiektywizowana i transparentna polityka kadrowa sektora publicznego jest bez wątpienia jednym z ważniejszych narzędzi antykorupcyjnych. Nie polega ona jednak na „ograniczeniach” w aktywności indywidualnych osób, zatem słusznie nie jest objęta rozważaniami przedmiotowej rozprawy.

Autor przyjmuje szerokie znaczenie tytułowego słowa „ograniczenia” skoro po rozdziałach dotyczących zakazów określonych form równoległej aktywności napotykamy jeszcze rozdział o oświadczeniach majątkowych i innych składanych przez publicznych funkcjonariuszy. Jakkolwiek zazwyczaj ograniczenia aktywności i oświadczenia są traktowane jak dwa różne narzędzia, nie poczytuję działania Autora za istotny błąd. Tytuł traktuje wszak nie o ograniczeniach działań czy aktywności, a o ograniczeniach w ogólności. Zaś obowiązek składania np. oświadczenia majątkowego też jest *sensu largo* ograniczeniem – mianowicie ograniczeniem poufności danych osobowych. Poza tym tak szerokie ujęcie współgra z tezą o potrzebie zaistnienia kompleksowej regulacji antykorupcyjnej.

Rozdział pierwszy, poświęcony zjawisku korupcji w ogólności, jej postaciom, uwarunkowaniom (etycznym, publicznym) i definicjom prawnym, stanowi wywód pojęciowy, stanowiący dzięki swej obszerności i wieloaspektowości dogodny punkt wyjścia do następujących po nim rozdziałów poświęconych już bezpośrednio regulacjom antykorupcyjnym. Jedyne, co może w tych rozważaniach budzić zastrzeżenia, to nieco zbyt łatwowerne powtórzenie tezy o zjawisku rozpowszechniania się korupcji na skutek odwilży popaździernikowej, co jakoby ma być publiczną tajemnicą, a co przejawiało się zwiększoną w tym okresie tolerancją na wręczanie łapówek (s. 81-82). Nie jest to teza Autora, ale jest ona najwidoczniej przezeń przyjęta. Jednak bliższa prawdzie wydaje się być ocena przeciwna tego czasu: to okres przed odwilżą 1956 roku charakteryzował się szczególnym w całej powojennej historii natężeniem korupcji, a konkretnie faworyzowaniem interesu politycznego przed publicznym i przed względami praworządności, czemu wydarzenia odwilży, przebiegające wszak pod hasłami powściągnięcia tego stanu, w dużej mierze położyły kres. Podobnie nie do końca trafne wydają się sformułowania w rodzaju „mimo coraz bardziej wyraźnego braku akceptacji dla czynów korupcyjnych, zjawisko korupcji nie zaniknęło” (s. 20) Ani bowiem nie wiadomo, w czym wyrażałaby się i jak byłaby mierzona skala społecznego nieakceptowania korupcji, ani też nie obserwuje się, by społeczny negatywny osąd korupcji kiedykolwiek zelżał. Te uwagi nie zmieniają jednak pozytywnej oceny pieczołowitości ustaleń pojęciowych zawartych w rozdz. 1. Jako szczególnie warte uwagi ocenia rozważania poświęcone pojęciu funkcjonariusza publicznego i potrzebom uściślenia tego pojęcia.

Rozdział II traktuje o „wybranych podmiotach i adresatach przepisów antykorupcyjnych”. Przy czym brak jest wyraźnej informacji, w oparciu o jakie założenia bądź kryteria zostaje dokonany ów wybór podmiotów i adresatów przepisów antykorupcyjnych. Zaś w toku tego rozdziału zostają przedstawione praktycznie wszystkie występujące w obrocie prawnym funkcje publiczne, których ograniczenia antykorupcyjne dotyczą. Łącznie nawet ze stanowiskami w bankowości, przedsiębiorstwach państwowych czy spółkach z publicznym udziałem (akapity nr nr 3.8 i 3.9). Wydaje się zatem, że jedynymi w istocie podmiotami pominiętymi w rozważaniach są osoby bliskie owych wszystkich funkcjonariuszy, które wszak również są

adresatami niektórych ograniczeń antykorupcyjnych. A tym sposobem kierowane do nich ograniczenia aktywności (głównie gospodarczej) też wielorako „dotyczą” związanych z nimi osób pełniących funkcje publiczne. A właśnie w sferze ograniczeń antykorupcyjnych skierowanych do osób bliskich osobom pełniącym funkcje publiczne uczynione zostały w ostatnim czasie istotne zmiany, które jak dotąd nie są jeszcze poddane bliższej analizie i które zatem warto może było choćby pokrótce uwzględnić w pracy, która zyskała by przez to walor całkowitej już kompletności oraz zwiększony walor oryginalności. Chodzi tu w szczególności o małżonków funkcjonariuszy samorządowych, a także o dokonane w 2018 roku rozszerzenie kręgu podmiotowego art. 24f (ust. 2 i w konsekwencji też ust. 4) o „osoby pozostające we wspólnym pożyciu” z wójtem, jego zastępcą, radnym, skarbnikiem, sekretarzem gminy, kierownikiem jednostki organizacyjnej gminy czy osobą zarządzającą lub członkiem organu zarządzającego gminą osobą prawną. Z pewnością bowiem to rozszerzenie przysporzy licznych nowych problemów interpretacyjnych i zaważy na karierach wielu osób sprawujących funkcje publiczne. Przede wszystkim umknęło ustawodawcy, że pojęcie „osoby pozostającej we wspólnym pożyciu” w ogóle nie posiada prawnej definicji. Zostało stworzone w art. 115 kk jako jeden z przykładów definiujących pojęcie „osoby bliskiej”, lecz jego samego tam (ani nigdzie indziej) nie wyjaśniono. Podobnie rzecz się przedstawia w prawie cywilnym, gdzie (w art. 691 par. 1 kc) pośród osób uprawnionych do wstąpienia w stosunek najmu po zmarłym najemcy wymieniono „osobę, która pozostawała faktycznie we wspólnym pożyciu z najemcą”, również przy tym nie definiując tego pojęcia. Powoli stara się tą lukę wypełniać orzecznictwo, ale dorobek w tym względzie nie jest wielki: wiemy już np., że zdaniem SN mogą to być osoby tej samej płci i że winna ich łączyć jakowaś „więź” lub „więzi”, ale pojęcie tychże bywa najróżniej rozumiane – np. iż powinna być więź uczuciowa, ale jak jej nie ma to nie musi to *in casu* przeszkadzać uznaniu istnienia „wspólnego pożycia”.

Ponadto nieco inaczej bywa ono interpretowane w prawie karnym (gdzie na pierwszy plan wysuwa się więź psychiczna jako ta, która najmocniej jest zaatakowana przez przypadki znęcania się), a nieco inaczej w prawie cywilnym (gdzie szczególnie istotne znaczenie odgrywa więź gospodarcza – wspólne gospodarstwo, jako uzasadniająca pozostanie w lokalu) A co równocześnie niemniej istotne – w prawie karnym i cywilnym to pojęcie zostało wykształcone w zupełnie innym, a nawet odwrotnym niż w art. 24f ust. 2 usg celu: dla ochrony owej osoby pozostającej we współżyciu, a nie dla ograniczania jej praw (vide np. art. 207 kk penalizujący znęcanie się m. in nad nią). O ile w przypadku przepisów na korzyść tych osób można tolerować pewną nieostrość pojęciową, o tyle w przypadku przepisów ograniczających ich prawa owa nieostrość pojęciowa prowadzi prostą drogą do nadużywania przepisu i może stać się szybko jeszcze jednym orężem w osobistych rozgrywkach czy w walce politycznej.

A dalej – jakkolwiek TK uznał w 2004 r sankcje z art. 24f ust 4 za zbyt surowe w stosunku do niektórych wymienionych w ust. 2 osób, to wszak wypowiedział się w tym duchu jedynie pod adresem figurujących już wówczas w ust. 2 małżonków wymienionych tam funkcjonariuszy samorządowych. W stosunku do osób pozostających w nieformalnym wspólnym pożyciu z owymi funkcjonariuszami brak jest takiej wypowiedzi TK, a zatem wobec tych osób sankcja z ust. 4 działa jak na razie bez ograniczeń. Będzie to wnet prowadzić do sytuacji absurdalnych. Przypuśćmy, że radny prócz żony posiada też kochankę wzg. kochanka i pomieszkuje to tu to tam (sytuacja bynajmniej nie hipotetyczna, czy rzadka), W wytworzonym zatem obecnie stanie prawnym gminę czeka wprawdzie dość operetkowe ale nieuniknione ustalenie, gdzie ów radny bywa częściej i które więzi (jakkolwiek by je rozumieć) wyżej sobie ceni. I doszedłszy do ustalenia, że bardziej pomieszkuje z żoną (która od wielu lat jest np. prezesem gminnej spółki), pozostawia jej stosunek pracy w spokoju. Ale gdy ustali, że jednak bliższa więź łączy owego radnego z kochanką/kochankiem (która/który od wielu lat jest kierownikiem gminnej spółki), to póki co owa osoba bliska radnemu musi zrzec się swej funkcji w ciągu 3 miesięcy od jego ślubowania. Do czasu zatem, nim TK zajmie i w sprawie tych osób stanowisko, są one przez

ustawodawcę oceniane jako w pewnym sensie osoby bliższe radnemu niż jego ślubna żona. Zaś jeszcze większe wątpliwości wykładnicze może budzić sytuacja, gdy owo „wspólne pożycie” zacznie się dopiero po zaprzysiężeniu radnego i po objęciu przez osobę pozostającą z nim w pożyciu którejś z funkcji określonych w ust. 2. Przepisy bowiem na ten temat już zupełnie milczą. Albo zatem jest tak, iż osoba ta winna z tej funkcji zrezygnować (ale w jakim terminie? I od kiedy liczonym?), albo też tą sytuację należy uznać za nie penalizowaną jako że przepis ust. 4 dotyczą odwrotnej sekwencji czasowej (najpierw pożycie, potem objęcie funkcji), a jakiegokolwiek rozszerzające analogie w obszarze przepisów antykorupcyjnych nie powinny być aprobowane. Opowiadając się za tą drugą wykładnią zauważam równocześnie, iż zapewne te nowe przepisy usg (odnośnie osób „pozostających we wspólnym pożyciu”) pozostaną martwe. Gminy raczej nie zechcą samorzutnie wgłębiać się w analizy prywatnych układów uczuciowych czy towarzyskich, a i sami adresaci tych przepisów z pewnością nie zechcą tu współpracować dowodowo. Oczywiście, nie należy wykluczać pojedynczych inicjatyw uruchomienia tych przepisów, zwłaszcza na fali obecnego wspierania aktywności sygnalizacyjnej czy „*compliance*”, ale jeśli by sygnalizacja okazała się w danym przypadku bezzasadnym delatorstwem, jej inicjatorowi grozi wszak odpowiedzialność i cywilna i karna z tytułu naruszenia (i to poważnego) dóbr osobistych. Art. 24f ust. 2 usg w obecnym rozszerzonym podmiotowo (wbrew sygnałom ostrzegawczym wysyłanym przez TK w zw. z ust. 4) brzmieniu uważam za przykład pozbawionego istotnej przydatności przeregulowania, które nie znajdzie sensownego zastosowania i które przy najbliższej okazji należy usunąć, podobnie jak 10 lat temu uczyniono to po krótkim czasie z rozległym przepisem art. 24j (oświadczenia i informacje o aktywności gospodarczej i innej członków rodziny), który szybko okazał się całkowitą porażką. Wprowadzanie tego rodzaju przepisów należy zakwalifikować jako doraźne zabiegi wizerunkowe kolejnych ekip politycznych („walka z korupcją” itp.). Jest jednak dobrym prawem Autora decydowanie o zakresie podmiotowym pracy, dlatego jakkolwiek uważam, że nieznaczące już jego rozszerzenie przysporzyło by jej przydatności, to jednak wybór odmienny nie jest uchybieniem merytorycznym.

Autor nie uchylił się przy tym od wejścia w bardzo trudne z uwagi na niedoskonały stan prawny rozważania podmiotowe. Za szczególnie cenne należy uznać te dotyczące kierowników samorządowych jednostek organizacyjnych i członków organów zarządzających takimi jednostkami (str. 238-248).

Niestety, już po dacie określającej stan prawny przyjęty w pracy, ustawodawca dokonał dalszych jeszcze komplikacji co do zakresu podmiotowego przepisów antykorupcyjnych. Chodzi mianowicie o art. 5 ustawy z 14.X.2021 r o zmianie ustawy kodeks karny oraz niektórych innych ustaw. Dz.U.poz. 2054), która przy okazji zmieniła niektóre zapisy podstawowej dla nin. dysertacji ustawy z 1997 r o ograniczeniu... Mianowicie, na wójta nałożono jeszcze dalsze ograniczenia polegające na zakazie piastowania stanowisk oraz pracy w spółkach, w których jego gmina posiada bezpośrednio lub pośrednio 10 lub więcej % udziałów (nowy art. 4a) i równocześnie wyłączono co do tych nowych ograniczeń możliwość zyskiwania upoważnień z art. 6 ust. 1 dopuszczających wyjątkowo te ograniczenia (nowy ust. 2a w art. 6). Stan prawny stał się zatem skomplikowany w stopniu przekraczającym jego zrozumienie przez jego standardowego odbiorcę (a już nie raz TK uznawał taką sytuację za niezgodną z Konstytucją), zaś co gorsza niska jakość tych regulacji utrudnia (a być może i udaremnia – czas pokaże) ich pewną i jednoznaczną wykładnię w literaturze i orzecznictwie. Iżby jednak nie poprzestać jedynie na tej mało przydatnej konkluzji, uważam, że art. 6 ust. 1 ustawy z 1997 o ograniczeniu... w obecnym brzmieniu daje podstawę do udzielania wójtom upoważnień dla ich aktywności w spółkach z uchyleniem ograniczeń zawartych w art. 4 tej ustawy, wszelako bez spółek określonych w art. 24f ust. 2 usg i spółek określonych w art. 4a ustawy. W nich zatem aktywność wydaje się być wójtom bezwzględnie wzbroniona. Pojawia się przy tym problem dalszy – co ma począć wójt, który w oparciu o upoważnienie udzielone

mu na podstawie art. 6 ust. 1 podjął pełnienie funkcji w spółce, a następnie w 2021 r pojawiły się nowe ograniczenia jego aktywności co do spółek określonych w art. 24f ust. 2 oraz w art. 4a ustawy z 1997 o ograniczeniu... i ograniczenia te objęły spółkę w której władzach on zasiada? Oczywiście, przepisów przejściowych brak, a art. 5 w/w ustawy z 14.X.2021 r wszedł już w życie. Wydaje się, że wójt taki, jakkolwiek objął swą funkcję spółce całkiem legalnie, winien z niej obecnie zrezygnować. Na pociechę można rzec, iż przepisy nie precyzują terminu, w którym winien on tą niezgodność z nowym prawem usunąć, a którego przekroczenie groziło by mu konkretnymi sankcjami. Te nowe już, ale też nie do końca przemyślane regulacje z pewnością dodatkowo potwierdzają tezę pracy.

Najobszerniejszy objętościowo i merytorycznie rozdz. III jest poświęcony zagadnieniom dla pracy najistotniejszym jakimi są dyspozycje i sankcje norm antykorupcyjnych dotyczących wskazanych w rozdz. II osób. Ponieważ przedmiotem rozważań w tym rozdziale jest szczególnie wielka ilość konstrukcji prawnym o bardzo dużym stopniu zróżnicowania, zatem Autor przy okazji ich wykładni czyni próbę ich usystematyzowania z uwagi na rodzaj zastosowanej w danym przypadku metody ograniczającej równoległą aktywność funkcjonariusza publicznego. Jest to zabieg pożyteczny, zwłaszcza jeśli by kiedyś dojrzała wola polityczna przeprowadzenia porządkującej interwencji legislacyjnej, która już od dawna jest nieodzowna. Autor pieczołowicie zbiera i przejrzyście prezentuje dotychczasowe ustalenia interpretacyjne dla poszczególnych zakazów (nierzadko przy tym rozbieżne, z uwagi na niską jakość legislacji). Własne wnioski feruje oszczędnie, z heroicznym poszanowaniem domniemania racjonalności działań ustawodawcy. Przy czym niestety w niektórych przypadkach można by pokusić się bez obawy zarzutu gołosłowności o osąd bardziej kategoriyczny. Tak wydaje się być np. w przypadku art. 4 pkt 2 ustawy „antykorupcyjnej” z 1997 r, który stanowi, że osoby nią objęte nie mogą m. in. „*być zatrudnione lub wykonywać innych zajęć w spółkach prawa handlowego, które mogłyby wywołać podejrzenie o ich stronniczość lub interesowność*”.

Słusznie Autor przytacza uwagi komentatorów tego przepisu, na temat wieloznaczności sformułowania „zatrudniony”, „zajęcia”, czy „w spółce”. Trafne są też uwagi o niedookreśleniu, w czym miała by się uaktywniać owa stronniczość czy interesowność (zapewne w wykonywaniu funkcji). Ale literalna lektura tego przepisu czyni dopuszczalną interpretację jeszcze dalej idącą: że mianowicie zabroniona nim może zostać jakakolwiek postać kontaktu funkcjonariusza publicznego ze spółką prawa handlowego. Zwróćmy uwagę, że przepis nawet nie używa trybu orzekającego („*może wywołać*”), a przypuszczającego („*mógłby wywołać*”). Nie określa też, czyje to mianowicie podejrzenia miały być hipotetycznie zaistnieć dla uruchomienia przepisu, , ani też tego, czy winny to być podejrzenia podmiotu decydującego o zastosowaniu tego przepisu. Ergo, mogłyby to być podejrzenia czyjekolwiek. Przepis nie nakazuje też, by były one wiarygodne czy obiektywnie zasadne. Zważywszy zaś choćby na okoliczność, że około 4 % populacji (a nawet nieco więcej, to dane oficjalne) wykazuje tzw. osobowość paranoidalną, charakteryzującą się m. in. permanentną podejrzliwością wobec ogółu zdarzeń i tylko niewielka część tych osób jest ograniczona w zdolności do czynności prawnych, przepis art. 4.2 ustawy antykorupcyjnej może być użyty przeciwko dosłownie każdemu podmiotowi objętemu tą ustawą, a mającemu cokolwiek do czynienia z jakąś spółką prawa handlowego. W konsekwencji, wszelkie czynione w piśmiennictwie i orzecznictwie próby przypisania temu przepisowi jakiegokolwiek racjonalnego sensu dzieją się czysto uznaniowo i z odejściem od jego wykładni literalnej. Co w przypadku przepisów antykorupcyjnych absolutnie nie powinno mieć miejsca.

W zakresie sankcji za naruszenie ograniczeń antykorupcyjnych należało by m. zd. nieco więcej uwagi poświęcić interpretacji art. 383 kodeksu wyborczego, tj. utracie mandatu. Jest to grupa zagadnień o szczególnej doniosłości w funkcjonowaniu samorządowych elektów, a redakcja przepisu nastrocza bardzo wiele wątpliwości tak co do jego zakresu przedmiotowego, jak i co

do zawartych w nim, zróżnicowanych procedur. Cenne były by też obserwacje na temat niskiej (wbrew społecznemu wyobrażeniu) efektywności tej sankcji wobec długotrwałości postępowań sądowoadministracyjnych, z reguły już obecnie przekraczającej połowę długości mandatu samorządowego.

W sposób szczególnie staranny Autor podszedł do regulacji antykorupcyjnych związanych z aktywnością gospodarczą radnych samorządowych (s. 361- 393), ukazując znaczne różnice interpretacyjne samorządowych ustaw ustrojowych zarówno w piśmiennictwie, jak i w orzecznictwie sądowym. *Nota bene*, samo istnienie tych tak znacznych rozbieżności (dotyczących głównie rozumienia sformułowania prowadzenia działalności gospodarczej „z wykorzystaniem mienia komunalnego” jst) potwierdza tezę pracy. Podzielając stanowisko zajmowane w poszczególnych kwestiach przez Autora, uważam, iż pogłębionej analizy wymaga wzmiankowana przezeń sytuacja, w której to nie radny - przedsiębiorca korzysta ze składników mienia samorządowego, ale odwrotnie – gdy to jst korzysta z mienia radnego – przedsiębiorcy, a ten otrzymuje za to zapłatę (np. coś gminie sprzedaje lub wynajmuje). Owszem pieniądze gminy stanowią składnik mienia komunalnego gminy w rozumieniu art. 46 usg w zw. z art. 44 kc. Wszelako zgodnie z art. 155 kc rzeczy oznaczone co do gatunku zmieniają właściciela w momencie wydania ich posiadania. Czyli pieniądze od chwili ich zapłaty przestają już być „mieniem komunalnym gminy”, a stają się własnością wierzyciela - przedsiębiorcy. To po pierwsze. Po drugie zaś, o ile w przypadku „klasycznego” korzystania przez radnego – przedsiębiorcę z jakowegoś składnika mienia gminy (np. z gminnego lokalu) z reguły ma miejsce cały czas pełna świadomość stron co do istnienia tego stanu, o tyle w sytuacji odwrotnej niekoniecznie. Wystarczy, że do sklepu owego przedsiębiorcy wejdzie pracownica urzędu gminy czy gminnej szkoły i kupi paczkę kawy na użytek służbowy, aby przy takiej interpretacji przedsiębiorca ów utracił mandat. Tym bardziej, że przepis w ogóle nie odnosi się do wartości mienia wchodzącego w grę.

Jednak przytoczona tu różnica co do możliwych interpretacji przepisu nie stanowi istotnego zarzutu merytorycznego jako, że te aspekty uszły też uwadze dotychczasowego orzecznictwa. Również i w tym rozdziale staranność i szczegółowość wywodów czyni lekturę pracy zajmującą także dla czytelnika wprowadzonego w funkcjonowanie mechanizmów antykorupcyjnych.

Rozdział IV, poświęcony obowiązkowi składania oświadczeń majątkowych i innych, a także Rejestrowi Korzyści uważam natomiast za niekonieczny dla obranego tematu jako, że jedynie „*sensu largissimo*” mogą te konstrukcje zostać zaliczone do tytułowej kategorii „ograniczeń”. Jego zamieszczenie wydaje się mieć uzasadnienie w postulatcie utworzenia kompleksowej regulacji antykorupcyjnej, Ta bowiem rzeczywiście winna objąć wszelkie mechanizmy antykorupcyjne, nie zaś jedynie ograniczenia aktywności. Zresztą Autor i w tym względzie formułuje trafne spostrzeżenia, zwłaszcza co do sensowności konkretnych sformułowań istniejących formularzy oświadczeń.

Rozdział V, najkrótszy ze wszystkich, jest dosyć słabo powiązany z tematem pracy. Przytoczone są w nim zagraniczne regulacje antykorupcyjne głównie karnoprawne, podczas gdy praca jest zgodnie z jej tytułem i przeważającą treścią poświęcona aspektom prawnoadministracyjnym, czyli głównie różnorodnej profilaktyce antykorupcyjnej. Bardziej zatem przydatne były by informacje o ograniczeniach równoległej aktywności funkcjonariuszy publicznych w wybranych krajach.

W zakończeniu (ss. 697- 708) Autor odnosi się jednak do mechanizmów administracyjnych, którym poświęcona jest lwią część pracy. Podsumowując spostrzeżenia i oceny poczynione w poszczególnych rozdziałach formułuje ostateczną krytyczną ocenę *legis latae*. Wypada się z nią niestety zgodzić. Piśmiennictwo i orzecznictwo doszło do kresu swych możliwości korekcyjnych i bez interwencji legislacyjnej niewiele więcej się już zdziała. Natomiast niestety nie mogę podzielić nadziei Autora związanych z zapowiadaną już od pięciu lat regulacją –

ustawą o jawności życia publicznego. Lektura jej projektu wskazuje bowiem, że w kwestii regulacji antykorupcyjnych nie należy się spodziewać przełomu. Coraz bardziej ogólnikowe i archaiczne konstrukcje i sformułowania ustawy z 1997 r są tam niestety w większości powielone.

Natomiast wypada pełni zgodzić się z poglądem, iż nowe regulacje antykorupcyjne, jakkolwiek od dawna już konieczne, nie będą miały waloru omnipotentnego. Najważniejsza w tym względzie jest długofalowa, kompleksowa i konsekwentna aktywność wychowawcza, w kierunku popierania postaw propaństwowych i praworządnych.

Pozytywna ocena należy się też stronie formalnej pracy. Autor sprawnie operuje językiem, potknięcia są minimalne (np. str. 697 zamiast „determinuje do tworzenia” powinno być „determinuje tworzenie”, czy s. 288 końcówka zdania: „w sposób *stricte*.”). Podobnie bardzo rzadkie są omyłki piśmiennicze (np. na s. 81 - „wypatrzaniem cnoty” – podejrzewam że powinno być „wypaczeniem cnoty”). Styl jest poprawny, na ogół dostatecznie precyzyjny i zwięzły, zbędne jego kwiecistości są rzadkie (np. s. 122 – „To właśnie na te akty normatywne należy położyć główną oś interpretacji”, czy s. 706 „Należałoby wnosić o próbę skoncentrowania większej uwagi na systematykę owych zagadnień”.)

W konkluzji wypada ocenić pracę jako w pełni spełniającą wymogi ustawowe stawiane rozprawom doktorskim. Jej teza jest bez wątplenia ważka, a udokumentowanie poczynionych konkluzji staranne w stopniu nawet i ponadstandardowym w porównaniu z przeciętnym poziomem współczesnych dysertacji. Rekomenduję ją jednoznacznie pozytywnie do dalszych stadiów postępowania o nadanie stopnia doktora nauk prawnych.

dr hab. Stefan Płażek
Zakład Prawa Samorządu Terytorialnego UJ.