

Prof. zw. dr hab. Bożena Popowska

Recenzja pracy doktorskiej Pana mgr Andrzeja Waszczuka

pt. „**Ograniczenie prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne**”

napisana pod kierunkiem naukowym prof. dr hab. Hanny Gronkiewicz-Waltz

1. Uzasadnienie wyboru tematyki, cele i koncepcja rozprawy, systematyka pracy, metody.

1.1. Rozprawa dotyczy ważkich teoretycznie i aktualnych praktycznie zagadnień. Jej przedmiotem w szerokim ujęciu jest bowiem ograniczenie wolności gospodarczej, która stanowi fundament ustroju polityczno-gospodarczego Polski, przy czym unormowane w ustawie z dnia 21 sierpnia 1997 r. (t. j. Dz. U. z 2017 r., poz. 1393 – dalej **Ustawa**) ograniczenia stanowiąc mają gwarancję niezależnego wypełniania obowiązków przez osoby piastujące stanowiska publiczne, służyć mają eliminowaniu występowania zjawisk korupcyjnych, zapewnić przejrzystość podejmowania decyzji, przeciwdziałać konfliktowi interesów.

Temat rozprawy jest jasno sformułowany w tym sensie, że powtarza tytuł ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. (t. j. Dz. U. z 2017 r., poz. 1393 – dalej **Ustawa**). **Pojawia się jednak pytanie, jak Autor ten tytuł rozumie**, i wobec tego, jakie przepisy **Ustawy** uczynił przedmiotem analizy i rozważań? Zaznaczyć bowiem należy, że zakres normowania w/w ustawy wykracza poza obszar objęty tytułem, regulując także instytucje prawne nie związane wprost z dodatkową aktywnością osób pełniących funkcje publiczne, takie jak „oświadczenia majątkowe” i „Rejestr korzyści”. Także przepisy normujące aktywność osób pełniących funkcje publiczne poza obszarem związanym z pełnioną funkcją -chodzi o **art. 4, który stanowi główny przedmiot analiz Autora** - nie odnoszą się tylko do aktywności polegającej na „prowadzeniu działalności gospodarczej” w znaczeniu, jakie wynika z przepisów ustawy Prawo przedsiębiorców, a zwłaszcza z definicji „działalności gospodarczej” zamieszczonej w

tej ustawie. Zwrot o „prowadzeniu działalności gospodarczej” zawiera tylko art. 4 pkt 6 ustawy o ograniczeniu..., co jeszcze nie przesądza o tym, że cały art. 4 pkt 6 odnosi się do prowadzenia działalności gospodarczej w rozumieniu przepisów ustawy Prawo przedsiębiorców.

Pozostaje zatem do wyjaśnienia, czy ustawodawca nadaje zamieszczonemu w tytule Ustawy i w art. 4 pkt 6 zwrotowi „prowadzenie działalności gospodarczej” inne znaczenie, aniżeli wynika z przepisów ustawy Prawo przedsiębiorców, a zwłaszcza z definicji „działalności gospodarczej” zamieszczonej w tej Ustawie? Jeżeli tak, to jakie? Od razu trzeba też stwierdzić, że analizowana Ustawa w zamieszczonym słowniczku (art. 3) nie zawiera powyższych definicji. Daje to pewne pole do interpretacji stosowanych zwrotów.

Udzielenie odpowiedzi na postawione na początku pytanie należy do Autora rozprawy. Zatem, można było się spodziewać, że **Autor w pierwszej kolejności wyznaczy zakres przedmiotowy „ograniczenia prowadzenie działalności gospodarczej”, jakim zajmuje się w swojej pracy, zaczynając od pojęcia „działalności gospodarczej” i sformułowania „prowadzenie działalności gospodarczej”,** bowiem, jeśli chodzi o podmioty, do których kierowane są normy zawarte w art. 4 Ustawy, to są one taksatywnie wymienione w ustawie.

We Wstępie rozprawy nie ma wyraźnych ustaleń dotyczących znaczenia wskazanych pojęć, natomiast Doktorant zapowiada wyjaśnienie tytułowego zwrotu w rozdziale I-szym (pkt. 1.2). Nadto, z planu rozprawy wynika, że szczegółowo „przedmiot ograniczenia prowadzenia działalności gospodarczej” przedstawiony jest w rozdz. IV. Tym nie mniej, z uwag zawartych we Wstępie można wnosić, że Pan mgr A. Waszczuk nadaje temu zwrotowi szerokie znaczenie, szersze, aniżeli wynika z definicji zawartych w ustawie Prawo przedsiębiorców (potwierdza to Autor wprost m. in. na s. 149, 163).

Pozostaje mi odnieść się do takiego stanowiska Autora, co będzie rzutowało na ocenę koncepcji rozprawy i porządku prowadzonych rozważań.

Wobec tego, że prawodawca w będącej przedmiotem rozważań ustawie nie zamieszcza własnej definicji „działalności gospodarczej” i „prowadzenia działalności gospodarczej”, **możliwym wydaje się przyjęcie szerokiego rozumienia tego zwrotu**, uwzględniającego treść szczegółowych unormowań ustawy, odnoszących się do aktywności osób pełniących funkcje publiczne poza sferą służby publicznej. **Takie podejście można spotkać w doktrynie**, z powołaniem się na swoistą „logikę” omawianej Ustawy w reglamentowaniu pewnych zachowań w sferze działalności gospodarczej (A. Rzetecka-Gil, Ustawa o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne, warszawa 2009 r., pkt 3 komentarz do art. 4 – wprowadzenie).

Do tej kwestii powrócę omawiając ustalenia zawarte w rozdz. I-szym i IV-tym.

1.2. Cel rozprawy został jasno określony. W najszerszym ujęciu, celem rozprawy jest **„krytyczna analiza aktualnie obowiązującego ograniczenia prowadzenia działalności gospodarczej”** (s. 8). Dla realizacji tego celu Autor uznał za konieczne omówić cele ograniczenia wolności działalności gospodarczej, by w dalszej kolejności rozważyć powody (Autor nazywa je „źródłami”) ograniczeń dotyczących działalności gospodarczej. Podstawowym „źródłem” ograniczenia wolności działalności gospodarczej wg Pana mgr A. Waszczuka jest **konflikt interesów**. Należy zauważyć, że **„konflikt interesów”** stanowi dla Autora ważną kategorię teoretyczną i materialnoprawną, wokół której buduje swoje rozważania. Rozdział I-szy zaczyna się od wyjaśnień tego pojęcia. **Zapewne przyjęcie tej kategorii jako punktu wyjścia dla rozważań** o ograniczeniach działalności gospodarczej osób piastujących stanowiska publiczne, wpłynęło na **koncepcję rozprawy**, w tym i szerokie ujęcie przedmiotu badań. W doktrynie wskazuje się, że przeciwdziałanie sytuacjom i uwikłaniom, które mogą stwarzać pokusę nadużywania zajmowanego stanowiska publicznego stanowi *ratio legis* Ustawy. Chodzi zwłaszcza o sytuację tzw. **konfliktu interesów**, poddanego restryktywnej regulacji w wielu państwach (tak m. in A. Rzetecka-Gil, j. w., s.51). **Konflikt interesów w sferze działania osób piastujących stanowiska publiczne występować może we wszystkich sytuacjach, o których mowa w art. 4 Ustawy, i Autor recenzowanej rozprawy wszystkie sytuacje omówił i ocenił.**

Dla Pana mgr A. Waszczuka, konflikt interesów „w dalszej perspektywie pozwala na odkrycie ważnego interesu publicznego, uzasadniającego wprowadzenie przedmiotowego ograniczenia” (s. 8). To z kolei, wymaga zbadania granic ograniczenia działalności gospodarczej osób piastujących stanowiska publiczne. Ten wątek rozważań prowadzi Doktoranta do oceny analizowanych rozwiązań prawnych pod kątem ich zgodności z Konstytucją RP, a konkretnie do ustalenia, czy mieszczą się one w konstytucyjnie określonych granicach ingerencji ustawodawcy w sferę praw i wolności jednostki. **Efektom analiz mają być wnioski *de lege lata* i *de lege ferenda***, uwzględniające projekt ustawy o jawności życia publicznego.

Odnosząc się do tak zarysowanej koncepcji rozprawy doktorskiej, stwierdzić należy, że Autor uzasadnił przyjęcie szerokiego zakresu przedmiotowego rozważań. Konsekwentnie, w sposób prawidłowy wskazuje na wartości, stanowiące „**ważny interes publiczny**” uzasadniający ograniczenia normowane w Ustawie, jakimi są rzetelne i sprawne działanie instytucji publicznej, zaufanie obywateli do państwa i „dobro wspólne”. Podobnie trafnie wskazuje Autor na racjonalność i proporcjonalność oraz zgodność z innymi wartościami konstytucyjnymi jako kryteria wyznaczające granice ograniczenia prowadzenia działalności gospodarczej osób pełniących funkcje publiczne. To, do jakich rezultatów doprowadzą Pana mgr A. Waszczuka tak zaplanowane badania, wykażą wnioski końcowe.

1.3. Stwierdzić należy, że realizacji tak zarysowanej koncepcji rozprawy służy jej **struktura**. Rozprawa składa się z 5 rozdziałów merytorycznych, Wstępu i Zakończenia.

Plan rozprawy jest logicznym odzwierciedleniem jej założeń i celów.

Rozprawa opatrzona jest też **wykazem literatury**, który zawiera sporo pozycji, także obcojęzycznych, w tym komentarze do ustaw ustrojowych, także Konstytucji RP i kodeksów, przy czym wiele powołanych artykułów zamieszczonych jest w Systemie prawa administracyjnego (8 tomów), Systemie prawa prywatnego (8 tomów) i Systemie prawa karnego (2 tomy). Nie wszystkie prace, które pomogłyby Autorowi zgłębić tytułowe zagadnienie, zostały wykorzystane, bo to raczej standard przy

obecnym tempie i zakresie rozwoju piśmiennictwa. Wspomnę o dwóch, które mogłaby zwrócić uwagę na nowe aspekty tytułowego zagadnienia. Mam na myśli **artykuł J. Goli**, „Zakaz prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne a dylematy dotyczące pojęcia działalności gospodarczej” [w: L. Kieres (red.), Nowe problemy badawcze w teorii publicznego prawa gospodarczego (z uwzględnieniem samorządu terytorialnego), Kolonia Limited 2010 r., s. 64-74), a także: I. Galińska-Rączy, „Ustawa o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne”, Zeszyty Prawnicze Biura studiów i Ekspertyz, 2004 r., s. 111 i nast.

W rozprawie zamieszczono też **wykaz źródeł prawa i orzeczeń**, w tym wyroków Trybunału Konstytucyjnego RP oraz orzeczeń i uchwał Sądu Najwyższego oraz Naczelnego Sądu Administracyjnego i Europejskiego Trybunału Praw Człowieka.

Praca napisana jest poprawnym językiem.

II. Uwagi merytoryczne.

1. W rozdziale I Autor zawarł uwagi wprowadzające, słusznie – wobec oparcia koncepcji rozprawy na kategorii **konfliktu interesów** – temu pojęciu poświęcając sporo miejsca. Na uwagę, poza reprezentatywnym przeglądem stanowisk dotyczących rozumienia tego pojęcia, zasługują uwagi odnośnie rozwiązań legislacyjnych, normujących zachowanie osoby pełniącej funkcję publiczną w warunkach konfliktu interesów, tj. koncepcji: „ucieczki od konfliktu interesów”; „ujawnienia konfliktu interesów” albo „zarządzania konfliktem interesów”.

W związku z powyższym mam 1-sze pytanie do Pana Doktoranta: na jakiej koncepcji oparte są rozwiązania prawne omawianej Ustawy? W tekście takiego odniesienia nie napotkałam.

2. Drugim wątkiem, który szczególnie mnie zainteresował, są rozważania wokół tytułowego „ograniczenia prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne”.

Autor, tak jak w kwestii „konfliktu interesów”, przytacza poglądy doktryny, a także orzecznictwa (wyroki TK) **na temat owych ograniczeń**, trafnie wskazując na różne aspekty stosowanych rozwiązań prawnych (zwl. S. 33-34). Nawiązując do treści art. 22 Konstytucji RP, Pan A. Waszczuk koncentruje się zwłaszcza na płaszczyźnie materialnoprawnej, wskazując na konieczność uzasadnienia ograniczenia - ważnym „interese publicznym”. Także i to pojęcie Autor prawidłowo zinterpretował w oparciu o poglądy nauki i orzecznictwa. Rozważania na temat konfliktu interesów oraz warunków ograniczenia prowadzenia działalności gospodarczej stanowią dla Doktoranta punkt wyjścia do poszukiwania interesu publicznego, uzasadniającego objęcie tym ograniczeniem osób pełniących funkcje publiczne. Interesy te, m.in. rzetelne i sprawne działanie instytucji publicznych, Autor prawidłowo określił na s. 36- 41.

pozytywnie oceniając rozważania dotyczące „ograniczeń” prowadzenia działalności gospodarczej, nie mogę jednak nie podnieść raz jeszcze kwestii **braku jasnego odniesienia się do kategorii „prowadzenia działalności gospodarczej”**. Nie można pominąć tego, że pojęcie „działalności gospodarczej” jest unormowane w ustawie Prawo przedsiębiorców, uznawanej za podstawową dla normowania podejmowania i wykonywania działalności gospodarczej. Z tym wiążą się określone zasady dotyczące znaczenia pojęć zdefiniowanych w takich ustawach w sytuacjach, kiedy inne ustawy posługując się takim pojęciem, nie definiują go. W tym kontekście, odnosząc się do konstrukcji przyjętych w analizowanej Ustawie można przyjąć, że ta Ustawa nie dotyczy wprost podejmowania i wykonywania działalności gospodarczej, więc zawarte w niej pojęcia nie podlegają interpretacji związanej z pojęciami zdefiniowanymi w Prawie przedsiębiorców. Jednak takie czy inne wyjaśnienie **powinno znaleźć się w rozprawie**.

2-gie pytanie. W nawiązaniu do tych uwag, proszę – w trakcie publicznej dyskusji - odnieść się do zakresu normowania **ustawy o jawności życia publicznego** wg projektu, który Pan w ramach Zakończenia fragmentarycznie omawia, pod tym kątem, czy właściwe jest ujęcie zagadnienia ograniczenia prowadzenia działalności

gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne w ustawie o szerszym zakresie normowania, jak czyni to projektodawca w/w ustawy.

3. Interesujące jest omówienie przez Pan mgr A. Waszczuka rozwiązań w **obcych systemach prawnych** dotyczących tytułowego zagadnienia, z podziałem na systemy *common law* (5 państw) i „prawa stanowione” (25 państw). Walorem rozprawy jest **zbiorcze ujęcie** 30 regulacji prawnych i syntetyczne ich podsumowanie (s. 96). Do refleksji pobudzają zwłaszcza unormowania tych państw (m. in. Francji), w których obowiązuje generalny zakaz działalności gospodarczej dla osób pełniących funkcję publiczną.

4. Ogólnie jako prawidłowe oceniam rozważania prowadzone w **rozd. III** dot. określenia funkcji publicznych, z którymi polski ustawodawca wiąże szeroko rozumiane ograniczenia prowadzenia działalności gospodarczej. (Na marginesie, niezbyt jasne jest dla mnie sformułowanie tytułu rozdziału: „Charakter funkcji w ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej”; chodzi o użycie słowa „charakter”, które w tekście Autor stosuje zamiennie ze słowem „rola” - dot. funkcji). W dalszej kolejności Autor, w oparciu o analizę porządku prawnego, przedstawia katalog takich funkcji. Należy podkreślić, iż podobnie - jak w poprzednim rozdziale - także i w tym Pan mgr A. Waszczuk przeanalizował wiele aktów prawnych, by zebrać taki katalog.

Definiując „osobę pełniącą funkcję publiczną, Autor wyszedł od regulacji Konwencji ONZ przeciwko korupcji z 2003 r., następnie zanalizował odnośnie przepisy tzw. ustawy lustracyjnej z 2006 r. i kodeksu karnego. Podsumowując wymienione ustawy polskie i uwzględniając analizowaną szczegółowo ustawę o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej..., Doktorant trafnie przyjął, że porównując zawarte w nich definicje (wg mnie nie wszystkie z wymienionych źródeł zawierają definicję *sensu stricte*), należy uwzględniać szerszy kontekst systemowy, niezbędny do zrozumienia konstrukcji podmiotowego ograniczenia prowadzenia działalności gospodarczej. Jednak, wobec takiego stwierdzenia, nie wszystkie

konkluzje Autora są dla mnie zrozumiałe, np. że te źródła prawa „ze względu na przedmiot tych regulacji wzajemnie się uzupełniają” – s. 104, oraz że wiele definicji legalnych osoby pełniącej funkcję publiczną nie zasługuje na aprobatę w demokratycznym państwie prawa” – s. 105.

Nie mam uwag odnośnie analizy przepisów art. 2 Ustawy, choć za raczej niefortunną uważam zapowiedź, że wieńczyć ją będzie „charakterystyka katalogu funkcji publicznych” – s. 118. Może jednak jest to tylko niezręczność językowa, ponieważ w istocie Autorowi chodzi o ustalenie modelu definicji, jaki zastosował ustawodawca w analizowanej ustawie, tj. modelu mieszanego (s. 138). Zgadając się w tej kwestii z Panem mgr A. Waszczukiem, mam jednak wątpliwości, czy jako „jednolity mechanizm powierzania funkcji publicznych” można uznać wymienione przez Doktoranta sposoby powierzania tych funkcji: „w drodze wyboru lub powołania, w ramach stosunków służbowych w formie mianowania, a dla stosunków pracy zasadniczo umowa o pracę” (s. 139).

Ostatnim zagadnieniem, które Autor analizuje w rozdz. III, jest **rola rzeczników ograniczenia prowadzenia działalności gospodarczej**. Po ustaleniu listy tych rzeczników, Pan mgr A. Waszczuk prowadzi intersujące rozważania o roli Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego w kilku płaszczyznach, m. in. w płaszczyźnie relacji między SN i władzą ustawodawczą (w kontekście powierzenia I-szemu Prezesowi kontroli przestrzegania ograniczenia prowadzenia działalności gospodarczej przez marszałków Sejmu i Senatu i im podległych szefów Kancelarii: Sejmu i Senatu), a także w płaszczyźnie relacji między SN i władzą wykonawczą (w kontekście powierzenia I-szemu Prezesowi kontroli przestrzegania ograniczenia prowadzenia działalności gospodarczej przez Prezydenta i Prezesa Rady Ministrów), a także wobec innych osób, pełniących funkcje publiczne. Moją uwagę zwróciły także ustalenia uwzględniające relacje „wewnątrz władzy sądowniczej”, a konkretnie między Trybunałem Konstytucyjnym i Sądem Najwyższym. Na tym tle, za prawidłowe uznał Doktorant powierzenie I-szemu Prezesowi SN kontroli przestrzegania ograniczenia prowadzenia działalności gospodarczej przez Prezesa TK. Właściwą argumentację użył Autor także odnośnie kontroli w przedmiotowym zakresie sprawowanej przez I-

szego Prezesa SN w odniesieniu do Prezesa Naczelnego Sądu Administracyjnego. Uważam te rozważania za wartościowe, także z uwagi na ostatnie zmiany porządku prawnego w zakresie sądownictwa powszechnego i Sądu Najwyższego, oraz wcześniejsze dotycząc TK. Taki sam walor mają uwagi Autora – tym razem krytyczne - oceniające prawidłowość rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 30.04.1998 r. określającego organizację pracy, skład oraz zasady wynagradzania członków komisji rozpatrującej wnioski o wyrażenie zgody na zatrudnienie osób, które pełniły funkcje publiczne. Nie spełnia ono „testu zgodności z Konstytucją” (s. 146-147).

O rozważaniach w rozdz. IV nadmieniałam już na wstępie niniejszej recenzji, odnosząc się do zakresu przedmiotowego badań. Zgodnie z przyjętą przez Autora koncepcją rozprawy, analizuje On poszczególne zakazy prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne, unormowane w art. 4 Ustawy.

W recenzji odniosę się do wybranych kwestii.

Z uwagi na moją dyscyplinę szczegółową, uwagę skupię na analizie zakazu prowadzenia działalności gospodarczej na własny rachunek, unormowanego w art. 4 pkt 6 (od s. 166).

Pan mgr A. Waszczuk w tym obszarze badań, chyba częściej, niż poprzednio, **wyraża własny pogląd**, niekiedy odmienny od stanowisk prezentowanych w doktrynie, przekonywująco go uzasadniając. Dotyczy to m. in. zakazu prowadzenia działalności gospodarczej wspólnie z innymi osobami (ws poglądów odmiennych – patrz przypis 84). Wg Doktoranta, opisany w hipotezie przedmiotowej normy stan faktyczny musi mieć za podstawę istnienie stosunku prawnego. Potwierdzenie swojego stanowiska szukał Pan mgr A. Waszczuk w instytucji małżeństwa (wspólność ustawowa małżonków) i instytucji spółki cywilnej (umowa nazwana).

Zgodzić się należy z wnioskiem Autora rozprawy, że zakaz unormowany w art. 4 pkt 6 obejmuje też zarządzanie oddziałem przedsiębiorcy (s. 169).

Przedmiot odrębnych badań (rozd. IV pkt 2.) w rozprawie stanowi katalog dopuszczalnej działalności osób pełniących funkcje publiczne. Uzasadnienia dla takiego unormowania w odnośnie przypadków określonych w Ustawie, dopatruje się Autor w takich wartościach, jak budowa autorytetu państwa, realizacja zasady zaufania obywateli do państwa, zabezpieczenie interesów Skarbu Państwa i jednostek samorządu terytorialnego.

Na uznanie zasługuje podjęcie się przez Pana mgr A. Waszczuka rozważań dotyczących ewentualnych ograniczeń prowadzenia działalności gospodarczej bądź dopuszczenia do prowadzenia działalności gospodarczej osób pełniących funkcje publiczne w świetle przepisów wybranych odrębnych ustaw: o związkach zawodowych, o związkach pracodawców – (nie ma w wykazie), Prawa o stowarzyszeniach; podzielam wnioski Autora wynikające z przeprowadzonych analiz (178-181). Przekonują mnie także wnioski dotyczące tej samej kwestii w odniesieniu do zagadnienia „bycia komandytariuszem” w spółce komandytowej (s. 183).

Szczególne miejsce w rozważaniach zajmuje **rozd. V, poświęcony skutkom naruszenia zakazu** prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne, a przede wszystkim ich rodzajom.

Po teoretycznych ustaleniach dot. normy sankcjonowanej i normy sankcjonującej, Autor skupia się w tym rozdziale na tej ostatniej kategorii, analizując warunki pociągnięcia do odpowiedzialności i sankcje za naruszenie przedmiotowych ograniczeń. Autor prawidłowo przedstawił oba aspekty **odpowiedzialności konstytucyjnej**, w tym sankcje, które może wymierzyć Trybunał Stanu, na czele z możliwością pozbawienia prawa wyborczego. Podobnie oceniam analizę przepisów i wnioski dotyczące **odpowiedzialności dyscyplinarnej**, w tym dotyczące możliwości wymierzenia kary dyscyplinarnej.

W ramach rozważań prowadzonych w **plaszczyźnie prawa prywatnego**, Autor prowadził analizy przepisów prawa cywilnego, prawa handlowego, prawa konkurencji oraz prawa pracy (s. 207 i nast.). Wobec tego, omówił sankcje: nieważności,

obowiązku naprawienia szkody, a także swoiste sankcje unormowane w ustawie o zwalczaniu czynów nieuczciwej konkurencji i w kodeksie pracy. Analizy są przeprowadzone rzetelnie, uwzględniają dorobek doktryny i jurysdykcji.

Podobna uwaga dotyczy przedstawienia skutków naruszenia zakazu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne w **prawie karnym**. W ramach tych rozważań Autor omówił instytucje analizowanej Ustawy, jakimi są oświadczenia o stanie majątkowym lub oświadczenia o prowadzeniu działalności gospodarczej przez małżonka osoby pełniącej funkcje publiczne, wskazując na odpowiedzialność karną w/w osoby za podanie nieprawdy w oświadczeniu (składanie fałszywych zeznań – art. 233 kodeksu karnego). Inne przypadki odpowiedzialności karnej w/w osób związane są z przestępstwami korupcyjnymi: przekupstwem (art. 229) oraz sprzedajnością (art. 228). Logicznym zwieńczeniem tych analiz, łącznie z zagadnieniem wymiaru kary, jest stanowisko Autora odnośnie do wymiaru kary pozbawienia wolności. Zgadzam się z Panem mgr A. Waszczukiem, że najczęściej, nie jest to odpowiednia sankcja karna za czyn zabroniony związany z naruszeniem ograniczenia prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne.

Refleksje końcowe dotyczące rozprawy doktorskiej Pana mgr A. Waszczuka obejmować będą uwagi dotyczące meritum i one w dużej mierze będą odnosić się do Zakończenia rozprawy.

1. Doktorant w Zakończeniu zapowiedział przedstawienie wniosków *de lege lata* i *de lege ferenda*, i ich konfrontację z regulacją projektu ustawy o jawności życia publicznego, i zamiar ten zrealizował (Zakończenie liczy 15 stron).
2. W tych ramach mieszczą się też własne opinie Doktoranta, co szczególnie cenne w pracach na stopień. Szkoda jednak, że nie zawsze są one wyrażone w sposób jednoznaczny. Tak jest m. in. na s. 238, kiedy Autor pisze: „Wydaje się, że uzasadnieniem dla ograniczenia prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne jest dbałość o rzetelne i sprawne działanie instytucji

publicznych...”, itd. Mnie z kolei wydawało się, że m. in. te przesłanki regulacji Ustawy Autor wywiódł prowadząc rozważania w I-szym rozdziale.

3. W kilku fragmentach Zakończenie niepotrzebnie przybiera formułę sprawozdania, m. in. we fragmencie dot. rzeczników ograniczenia prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne (s. 245).

4. Ogólnie jednak, Zakończenie zawiera ocenę obowiązujących rozwiązań prawnych Ustawy w analizowanym zakresie, logicznie nawiązującą do wcześniejszych wywodów.

Taką ocenę stanowi stwierdzenie, że objęcie przedmiotowym ograniczeniem osób, które nie wykonują zadań publicznych bądź nie ponoszą odpowiedzialności za powierzone mienie publiczne, stanowi naruszenie zakazu nadmiernej ingerencji władzy w sferę praw i wolności obywateli (s. 241). M. in. i ten pogląd odnalazł wyraz w jednym z wniosków *de lege ferenda*.

5. Na szczególną uwagę zasługują odniesienia Autora rozprawy do regulacji **projektu ustawy o jawności życia publicznego**, w odniesieniu do jego zakresu podmiotowego i zakresu przedmiotowego.

Stanowisko Autora w wielu kwestiach uważam za uzasadnione. Dotyczy to m. in. krytyki rozszerzenia katalogu osób objętych zakazami o doradcę lub osobę pełniącą funkcję doradcy osoby zajmującej kierownicze stanowisko państwowe; osoby te nie realizują zadań państwowych oraz nie ponoszą odpowiedzialności za powierzone mienie państwowe.

Wydaje się natomiast, że warto zastanowić się nad kolejną opinią Doktoranta, popierającą wprowadzenie jawności oświadczeń składanych przez osoby pełniące funkcje publiczne – s. 243; **osobiście** uważam, że zakres jawności oświadczeń zależy od zakresu danych zawartych w oświadczeniach, ten zaś powinien być adekwatny do zakresu przedmiotowego ograniczenia prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne (tak też Autor rozprawy – s. 243).

Pozostając w obszarze regulacji projektu ustawy o jawności życia publicznego, nie podzielam krytycznej oceny Autora dotyczącej wprowadzenia do porządku prawnego obowiązku notyfikacyjnego osób powiązanych ze sferą publiczną. Według Pana mgr A. Waszczuka, rozwiązanie takie można by wprowadzić w przyszłości, „kiedy

świadomość prawna społeczeństwa będzie znajdowała się na wyższym poziomie.” (s. 248).

6. Także poza odniesieniami do treści projektu ustawy o jawności życia publicznego, Pan mgr A. Waszczuk sformułował kilka dalszych **wniosek dotyczących przyszłej regulacji obejmującej ograniczenia prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne.**

Ogólnie zgadzam się ze stanowiskiem Pana Doktoranta odnośnie **zakresu zakazów** dla osób pełniących funkcje publiczne, a także ujęcia niektórych z nich w formę klauzuli generalnej (s. 245-246).

Nie przekonał mnie natomiast Doktorant twierdząc, że **jedynym dopuszczalnym wyjątkiem od podmiotowego ograniczenia** prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne powinno być członkostwo w spółce prawa handlowego z dominującym udziałem w spółce Skarbu Państwa lub jednostki samorządu terytorialnego, uzasadnionym (s. 249).

Za uzasadniony uważam z kolei wniosek dotyczący **składania oświadczeń** po zakończeniu pełnienia funkcji publicznej przez okres 3 lat (s. 250). Także zgadzam się z propozycją Pana mgr A. Waszczuka, aby dopiero bezskuteczny upływ 30 dni otwierał drogę do traktowania naruszenia obowiązków notyfikacyjnych na równi z naruszeniem ograniczenia prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne (s. 251).

Warte wyeksponowania są też uwagi Autora rozprawy, rekomendujące ustawodawcy **karę grzywny** jako podstawową sankcję karną za naruszenie ograniczenia prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne, a także wprowadzenie kary ograniczenia wolności polegającej na obowiązku wykonywania nieodpłatnej, kontrolowanej pracy na cele społeczne. **Osobiście** nie jestem za alternatywną karą polegającą na potrąceniu części wynagrodzenia na wskazany przez sąd cel społeczny.

7. **Ogólnie stwierdzić mogę**, że szczegółowe rozważania merytoryczne są prowadzone poprawnie, w oparciu o prawidłową analizę odnośnych przepisów prawnych, z wykorzystaniem poglądów doktryny i dorobku orzecznictwa. Autor

wykazuje znajomość nie tylko kategorii i instytucji publicznego prawa gospodarczego, ale też prawa karnego i prawa cywilnego, w zakresie wyznaczonym przepisami analizowanej Ustawy. Wywody i wnioski są logiczne, choć niektóre mogą wywoływać wątpliwości, które podnosiłam na prawach dyskusji. Nie podważa to jednak pozytywnej oceny rozprawy w jej warstwie merytorycznej.

W podobnym duchu wypowiadałam się już wcześniej w odniesieniu do **koncepcji rozprawy**; może zbyt przywiązana jestem do podstawowych pojęć publicznego prawa gospodarczego, takich jak działalność gospodarcza, definiowanych w podstawowej w ramach tej gałęzi prawa ustawie, by bez głębszego uzasadnienia przyjmować szersze ich znaczenie. Jak już jednak nadmieniałam, podejście Autora rozprawy nie jest odosobnione, i tak też, jako wyraz inwencji autorskiej, je przyjmuję.

III. Wnioski końcowe recenzji

Uwzględniając powyższe, pozytywne uwagi, stwierdzam, że rozprawa doktorska Pana mgr Andrzeja Waszczuka pt. „Ograniczenie prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne” napisana pod kierunkiem naukowym prof. dr hab. Hanny Gronkiewicz-Walz stanowi oryginalne rozwiązanie problemu naukowego wskazanego w tytule rozprawy oraz wykazuje ogólną wiedzę teoretyczną Doktoranta w dziedzinie prawa polskiego, ze szczególnym uwzględnieniem publicznego prawa gospodarczego, a także umiejętność samodzielnego prowadzenia pracy naukowej, spełniając tym samym wymogi określone w art. 13 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).

