



UNIwersytet Kardynała Stefana Wyszyńskiego
w Warszawie

Prof. nadzw. dr hab. Piotr Zapadka
Prodziekan WPiA UKSW
Kierownik Katedry Prawa Finansowego i Ekonomii

Warszawa, dnia 6 października 2018 r.

Recenzja rozprawy doktorskiej

Pana magistra Andrzeja Waszczuka

pt. *„Ograniczenie prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne”*
(maszynopis), s. 267

1) Uwagi wstępne

Dla oceny pracy doktorskiej szczególnie ważne jest zwrócenie uwagi na dobór właściwego tematu i jego sformułowanie, znaczenie zawartej w nim treści i doniosłość oraz sposób realizacji celów rozprawy.

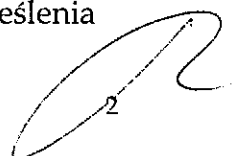
Otóż chcę podkreślić, że temat rozprawy doktorskiej Pana mgr Andrzeja Waszczuka „Ograniczenie prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne” został trafnie dobrany i dobrze sformułowany.

We wstępie pracy, ukazując pewien kontekst historyczny polskich regulacji, Autor wskazuje, iż celem tego rodzaju unormowań jest **ochrona prawidłowego wykonywania zadań publicznych** przez osoby piastujące określone stanowiska oraz **zagwarantowanie im niezależności** w sprawowaniu funkcji publicznej, ze pewnym akcentem związanym z **antykorupcyjnym charakterem** tych regulacji.

Jest to zatem tematyka ze wszech miar **aktualna**, posiadająca współcześnie pewien kontekst krajowy oraz międzynarodowy, gdyż odnosząca się do szeregu obszarów działalności Państwa, które winny podlegać szczególnej ochronie prawnej. Z jednej strony, jest to bowiem dbałość o poprawne działanie i należyte wykonywanie (dla dobra ogółu) zadań publicznych przez szeroko rozumianych funkcjonariuszy publicznych, którzy nie powinni ulegać np. ryzykom korupcyjnym, co w swoich skutkach mogłoby zaburzać zasady uczciwej konkurencji i zasady równości wszystkich uczestników obrotu prawnego, z drugiej zaś strony jest to sfera gwarancji niezależnego i niepodlegającego nieuprawnionym naciskom wykonywania zadań przez osoby piastujące węzłowe funkcje publiczne, które z różnych powodów i przyczyn na takie naciski mogą być narażane, a które w swojej działalności winny kierować się przede wszystkim zasadą dbałości o interes wspólny i poszanowaniem prawa.

W konsekwencji, należy zgodzić się z Autorem, iż podlegającym ochronie prawnej **ważnym interesem publicznym** może być troska o rzetelne i sprawne działanie instytucji publicznych, zasada zaufania obywateli do Państwa oraz troska o dobro wspólne. To zaś daje podstawę do wyodrębnienia przez Autora występowanie w tym obszarze **funkcji ochronnej prawa gospodarczego publicznego**, a także (w odniesieniu np. do przywoływanej już tematyki antykorupcyjnej) również **funkcji prewencyjnej prawa karnego**.

Kolejnym ważnym w badanym obszarze zagadnieniem jest **określenie granic ograniczenia** działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne – co jest elementem szerszych rozważań, na ile i w jakim stopniu publicznoprawna ingerencja ustawodawcy w prywatną sferę majątkową jest uzasadniona ww. względami ochronnymi. Oczywiście, nie bez znaczenia jest fakt, iż znając określone reguły normatywne, osoby ubiegające się o sprawowanie pewnego typu funkcji publicznych, na tę ingerencję w ich sferę prywatną się godzą. Autor wskazuje przy tej okazji na pewne fundamentalne reguły konstytucyjne, które mogą służyć jako podstawa do określenia



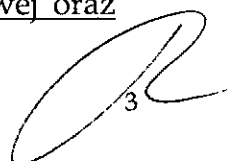
przywołanych granic w wytyczanych przez ustawodawcę ograniczeniach dla prowadzenia działalności gospodarczej, z których kluczową w mojej ocenie jest zasada proporcjonalności. Jednym słowem, **wymagane celami ochronnymi ograniczenia w sferze wolnościowej funkcjonariuszy publicznych, winny być konstruowane proporcjonalnie do oczekiwanych przez racjonalnego ustawodawcę rezultatów.** Autor słusznie bowiem zaznacza, iż omawiane ograniczenia nie powinny przekraczać dopuszczalnego stopnia wkraczania władzy publicznej w sferę praw i obowiązków osoby pełniącej funkcję publiczną (sfera własności prywatnej), ponieważ w odmiennym przypadku może być to potraktowane jako działanie sprzeczne z zakazem nadmiernej ingerencji, mającym swoje źródło w zasadzie demokratycznego państwa prawnego.

W konsekwencji, zadania jakie przed sobą stawia Autor recenzowanej rozprawy koncentrują się na analizie sfery regulacyjnej, po to, by wyznaczyć kierunek zmian legislacyjnych, które będą stanowiły **kompromis** między sferą praw i włości jednostki a potrzebą ochrony ważnego interesu publicznego. Autor uznał za celowe podjęcie próby **ważenia wartości konstytucyjnych**, z jednej strony związanych z ochroną interesu publicznego – zaś z drugiej strony z ochroną interesu prywatnego związanego z konstytucyjnym poszanowaniem sfery praw i wolności.

2) Analiza warsztatu naukowego

Jednak trafność wyboru tematu, prawidłowe zakreślenie obszaru badawczego i celów rozprawy jeszcze nie gwarantują ostatecznego sukcesu. Ten bowiem zależy w ogromnym stopniu od bazy źródłowej jaką Autor wykorzystuje w toku prowadzonych studiów i badań.

W przypadku ocenianej rozprawy doktorskiej należy stwierdzić, że literatura ta została zgromadzona w rozmiarze jak sądzę - co najmniej optymalnym. Zarówno ilość przywołanych w rozprawie pozycji literatury naukowej oraz



3

staranna selekcja autorów i ich dzieł zasługuje na uznanie. Do tego uwagę zwraca dość duża ilość trafnie wybranych orzeczeń sądów i Trybunałów.

Należy również podkreślić, że założonemu celowi pracy towarzyszyły adekwatne metody badawcze. W ocenianej pracy Autor wykorzystał przede wszystkim metodę dogmatyczno-prawną, uzupełnioną metodą prawnoporównawczą.

Nadto, dodać należy, iż praca jest znakomicie udokumentowana, a przypisy - zwłaszcza ich sporządzenie - nie budzą wątpliwości.

3) Konstrukcja pracy

Konstrukcja pracy jest prawidłowa i podporządkowana wymogom płynącym ze sformułowania tematu, jak i celom stawianym sobie przez Autora.

Autor (poza *Wstępem* i *Zakończeniem*) formułuje pięć rozdziałów dysertacji, niezbędnych dla prawidłowego przeprowadzenia wywodu.

W rozdziale 1 rozprawy Autor rozpoczyna swoje analizy od definiowania pojęcia „konfliktu interesów”, co czyni w sposób jak najbardziej przekonywujący i wyczerpujący, przywołując różne koncepcje doktrynalne tego pojęcia, oraz zestawiając je z pojęciami towarzyszącymi, np. „ujawnieniem konfliktu interesów” lub „zarządzaniem konfliktem interesów”. Wywody te są bezsprzecznie kluczowe dla badanej tematyki i prowadzą do intersujące sfery wnioskowej, gdzie na uwagę zwraca wniosek, iż występowanie tego rodzaju konfliktów może być traktowany jako bodziec dla ustawodawcy do wprowadzenia zmian legislacyjnych, normujących zachowanie osoby pełniącej funkcję publiczną w warunkach tego konfliktu.

W dalszej części tego rozdziału Autor wykazuje prawne ograniczenia w prowadzeniu działalności gospodarczej w ujęciu konstytucyjnym - czyli co do zasady oparte o mechanizm ochrony dobra wspólnego, a następnie omawia

granice tego ograniczenia w ujęciu podmiotowym, co doprowadza Go do wniosku, iż ograniczenia te to działania ustawodawcy służące nie tylko rzetelnemu i sprawnemu działaniu instytucji społecznych oraz budowaniu zaufania do państwa, ale przede wszystkim wzmacniania więzi społecznych w demokratycznym państwie prawa, co jest wynikiem (skutkowo) zamierzonej przez ustawodawcę ochrony słabszych uczestników życia gospodarczego przed wyzyskiem lub nadużyciami.

W rozdziale 2 zawarta jest bardzo interesująca analiza o komparatystycznej naturze, gdzie Autor koncentruje się na wybranych legislacjach prawa obcego, które normują analizowane zagadnienie ograniczeń w zakresie prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne, ze szczególnym uwzględnieniem regulacji obowiązujących m.in. w Australii, Kanadzie, RPA, USA, Wielkiej Brytanii, Austrii, Czech czy też Francji, Hiszpanii lub Niemiec.

W rozdziale 3 Autor, po przeprowadzeniu bardzo rzetelnej analizy prawniczej, definiuje osoby pełniące funkcje publiczne w polskim systemie prawnym, zaś w rozdziale 4 analizuje przedmiot ograniczenia prowadzenia działalności gospodarczej.

Rozdział 5 to rozważania na temat skutków naruszenia zakazu prowadzenia działalności gospodarczej, z bardzo przejrzystie sformułowanym podziałem nt. sankcji za naruszenie zakazu prowadzenia działalności gospodarczej w prawie administracyjnym, a także w prawie cywilnym i prawie karnym.

Zawarta w Zakończeniu rozprawy sfera wnioskowa jest również zaprezentowana w sposób czytelny i klarowny. Autor zwraca uwagę na wprowadzony przez ustawodawcę standard należącego zachowania osób pełniących funkcje publiczne, który (jednocześnie) powinien zapewnić bezstronność i niezależność podczas pełnienia funkcji publicznej oraz nie

powinien przekraczać dopuszczalnego stopnia ingerencji w sferę praw i obowiązków osoby pełniącej funkcję publiczną.

Finalnie, Autor zauważa, iż zadaniem ustawodawcy nie jest uregulowanie wszystkich potencjalnych stanów faktycznych, które pojawiają się w bogatej praktyce, lecz zadaniem ustawodawcy jest wprowadzenie mechanizmów służących rozwiązywaniu konfliktów interesów.

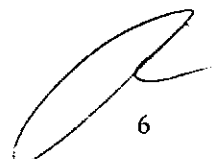
Niewątpliwą słabością tej części rozprawy jest brak jednoznacznie i wprost wyartykułowanych postulatów *de lege ferenda*, które były sygnalizowane we Wstępie do pracy.

4) Podsumowanie

Reasumując, jako jeden z pierwszorzędnych walorów rozprawy Pana mgr Andrzeja Waszczuka należy wskazać solidność prezentacji, ukazywanie zjawisk, procesów i instytucji w ich pełnej złożoności. W znakomitej większości ustalenia Autora są rzetelne, dobrze uzasadnione, oparte na optymalnej bazie bibliograficznej i merytorycznie trafne.

Należy podkreślić również, że rozprawa napisana została z dużą kulturą słowa, językiem komunikatywnym, z wyraźnym dążeniem do jasności prezentacji, choć czasem Autor nie zachowuje konsekwencji w przyjętej konwencji opisu, używają raz to sformułowań w trzeciej osobie (np. „zdaniem autora pracy”), innym razem sformułowań o przesadnym stopniu dobitności w pierwszej osobie (np. „śmiem twierdzić”).

Zauważalną i bardzo cenną cechą Autora jest **generalna umiejętność dokonywania syntetycznego przybliżania zagadnień, które ze swojej istoty są bardzo rozległe zakresowo**. Autor, co do zasady, nie uległ pokusie „opisywania wszystkiego” co bardzo dobrze świadczy o wewnętrznej dyscyplinie naukowej i bardzo dobrym warsztacie prawniczym.



6

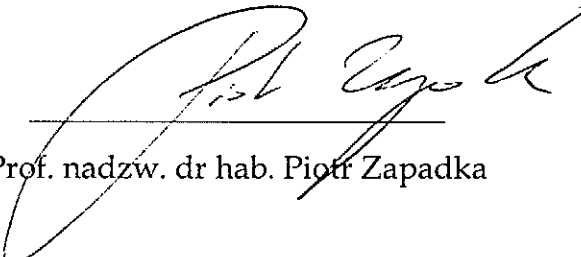
Umiejętności prawnicze w obszarze przybliżania i analizy aktów prawnych, dokonywania wykładni prawa oraz korzystania z dorobku orzecznictwa i doktryny przedmiotu, także nie budzą wątpliwości.

Praca przy tym opatrzona została licznymi przypisami, które przekaz Autora czynią bardziej atrakcyjnym, dając czytelnikowi szerszy pogląd na opisywaną instytucję.

Na koniec pragnę podkreślić, iż przedłożona rozprawa doktorska Pana mgr Andrzeja Waszczuka zasługuje na w pełni pozytywną ocenę. Odpowiada ona wymogom stawianym pracom doktorskim, gdyż Autor dowiódł znajomości regulacji prawnych, i literatury przedmiotu.

Reasumując swoją ocenę, uważam, że przedstawiona mi do oceny rozprawa doktorska Pana mgr Andrzeja Waszczuka spełnia warunki określone 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.

Wnoszę zatem, o dopuszczenie Pana mgr Andrzeja Waszczuka do dalszych stadiów przewodu doktorskiego.



Prof. nadzw. dr hab. Piotr Zapadka