Kielce, 25.07.2018 r.

dr hab. Piotr Ruczkowski, prof. UJK, prof. UP
Kierownik Zakładu Prawa Administracyjnego i Nauk o Administracji
Uniwersytet Jana Kochanowskiego w Kielcach
Uniwersytet Pedagogiczny im. Komisji Edukacji Narodowej w Krakowie

Recenzja

rozprawy doktorskiej mgr Małgorzaty Klaudii Kozłowskiej „Prawo administracyjne jako narzędzie przeciwdziałania korupcji funkcjonariuszy administracji publicznej", Wrocław 2018, ss. 307

I. Wybór tematu rozprawy

Rozprawa doktorska mgr Małgorzaty Klaudii Kozłowskiej jest poświęcona analizie znaczenia i roli prawa administracyjnego jako narzędzia przeciwdziałania korupcji funkcjonariuszy administracji publicznej. Przedmiotem badań, jak podkreśla Autorka, było „w pierwszej kolejności ustalenie, czy istnieje potrzeba przeciwdziałania korupcji w administracji publicznej" (s. 10). Ponadto próbuje odpowiedzieć na pytanie, „kim są funkcjonariusze administracji publicznej dopuszczający się czynów korupcyjnych oraz czy w ramach prawa administracyjnego istnieją wspólne dla nich normy o charakterze prewencji korupcji" (s. 10). Jak podkreśla, „Konsekwencją przeprowadzonych badań było udzielenie odpowiedzi na pytanie, czy prawo administracyjne jest narzędziem przeciwdziałania korupcji funkcjonariuszy administracji publicznej" (s. 11).

Badanie negatywnego zjawiska korupcji pracowników aparatu administracyjnego jest uzasadnione zarówno z punktu widzenia teorii prawa administracyjnego, jak i praktyki działania administracji. Zjawisko korupcji jest w szczególności przedmiotem badań nauki prawa karnego i nauk pokrewnych, zwłaszcza kryminologii, zajmujących się m.in. określeniem, „jakie zachowania człowieka zostają uznane przez państwo za czyny karalne,

jakie kary i inne środki mają być stosowane wobec sprawców czynów karalnych i jakie są zasady odpowiedzialności karnej" (K. Buchała, A. Zoll, *Polskie prawo karne*, Warszawa 1995, s. 5) oraz przestępstwem jako zjawiskiem społecznym, jego fenomenologią i etiologią, czyli przejawami przestępczości, przyczynami tego zjawiska oraz jego konsekwencjami w życiu społecznym i w życiu jednostki (K. Buchała, A. Zoll, *Polskie prawo karne*, Warszawa 1995, s. 19).

Zjawisko korupcji jest również coraz częściej przedmiotem rozważań przedstawicieli nauki prawa administracyjnego. Mimo pojawiających się opracowań zwartych czy też artykułów w czasopismach naukowych, poświęconych zjawisku szeroko rozumianej „korupcji urzędniczej", trudno uznać ten obszar za w pełni zbadany.

Słusznie dostrzega Autorka, że istotne koszty społeczne i ekonomiczne korupcji, zmuszają do sięgania po rozmaite narzędzie, które służą ograniczeniu tego zjawiska (s. 11) i że stosowanie norm prawa karnego ma z reguły „charakter następczy w stosunku do czynu korupcyjnego" (s. 11), natomiast przepisy prawa administracyjnego mogą dodatkowo stanowić skuteczny mechanizm prewencyjny, przeciwdziałający czynom korupcyjnym (s. 11).

Podzielam pogląd wyrażony w ocenianej dysertacji, zgodnie z którym „Skuteczność walki z korupcją na płaszczyźnie prawa administracyjnego nabiera istotnego wymiaru, albowiem jego normy umożliwiają podjęcie działań zmierzających do zapobiegania zjawisku korupcji rozumianej szeroko, tj. w znaczeniu społeczno - ekonomicznym. Zwalczanie korupcji rozumianej wąsko, której definicja została stworzona na potrzeby prawa karnego i obejmuje partykularnie opisane czyny zabronione pod groźbą kary, nie spełnia postulatów wielowymiarowej walki z tym zjawiskiem" (s. 11).

Reasumując, Autorka podjęła temat szeroki i wielowątkowy, mający zarówno wymiar teoretyczny, jak i praktyczny. Biorąc powyższe pod uwagę, wybór tematu nie budzi zastrzeżeń.

II. Ocena doboru metod badawczych

Nie ulega wątpliwości, że kluczowe znaczenie dla prawidłowej analizy określonego obszaru badawczego, ma właściwy dobór metod badawczych. Można powiedzieć, że dobór i sprawne posługiwanie się metodami badawczymi stanowią elementarz każdego badacza, o czym współcześnie niekiedy się zapomina. W przypadku recenzowanej rozprawy w tym zakresie nie występują istotne uchybienia. Autorka korzystała głównie z dogmatycznej (analityczno-prawnej) metody badawczej. Jedynie w ograniczonym zakresie podstawową

metodę badawczą uzupełniają badania prawnoporównawcze, statystyczne oraz historyczne. Autorka wykazała umiejętność posługiwania się tymi metodami. Natomiast pewien niedosyt pozostawia ograniczenie badań statystycznych oraz wykorzystanie w niewielkim zakresie zwłaszcza metody prawnoporównawczej. Nie ulega wątpliwości, że praca - wg założeń autorki - mieści się w obszarze dogmatyki prawniczej, jednakże skorzystanie szerzej także z innych metod badawczych, w tym metod statystycznych, z pewnością wzbogaciłoby warstwę merytoryczną pracy. Jak się wydaje, temat rozprawy doktorskiej predestynuje do przeprowadzenia szerszych badań statystycznych oraz do sięgnięcia do przykładów z ustawodawstw innych państw i przeprowadzenia obszerniejszych analiz prawnoporównawczych. Oczywiście posługiwanie się metodą prawoporównawczą jest spotykane raczej w rozprawach habilitacyjnych czy profesorskich, jednak, biorąc pod uwagę fakt chociażby naszego członkowstwa w Unii Europejskiej oraz zjawisko internacjonalizacji prawa, porównanie krajowych rozwiązań prawnych z obowiązującymi w innych państwach, należy uznać za uzasadnione.

III. Podstawy źródłowe i literatura

Dobór przez Autorkę literatury przedmiotu, materiału normatywnego, orzecznictwa sądowego oraz innych źródeł nie budzi większych zastrzeżeń. W pracy uwzględniono aktualny stan prawny i poglądy doktryny. Wśród wykorzystanej literatury znajdują się zarówno opracowania o charakterze monograficznym, jak i artykuły opublikowane w uznanych i prestiżowych czasopismach naukowych, a także źródła internetowe.

W ograniczonym zakresie wykorzystano źródła zagraniczne, co może budzić pewne zastrzeżenia, o czym była mowa wyżej. Należy jednak zauważyć, że jest to związane z przyjętymi przez Autorkę założeniami badawczymi.

W pracy wykorzystano aktualne orzecznictwo, w tym Trybunału Konstytucyjnego, Sądu Najwyższego oraz sądów administracyjnych, co znacznie wzmacnia aspekt praktyczny opracowania.

IV. Ocena aspektów formalnych pracy, w tym struktury pracy

Pod względem formalnym praca nie budzi zastrzeżeń, co więcej, została napisana z coraz rzadziej spotykaną dbałością o estetykę języka i redakcji. Została napisana językiem zrozumiałym dla odbiorcy, z zachowaniem reguł semantyki, gramatyki i ortografii (występują jedynie drobne błędy w tym zakresie), bez często spotykanego w pracach tego typu użycia

zwrotów niezrozumiałych dla samych ich autorów, a mających na celu jedynie wywołanie wrażenia naukowości opracowania i podziwu u czytelnika. Przypisy zostały wykonane poprawnie, zgodnie z przyjętymi w tym zakresie standardami.

Przechodząc w tym miejscu do oceny struktury rozprawy, należy stwierdzić, że praca pod tym względem nie budzi większych zastrzeżeń. Struktura jest zasadniczo jasna, logiczna i odpowiada założonym celom badawczym. Praca składa się z wykazu skrótów, szczęściu rozdziałów, przy czym w pierwszym rozdziale przedstawiono cel, przedmiot i metodologię badań, natomiast w szóstym (ostatnim) konkluzje, wnioski *de lege lata* i *de lege ferenda*, co w pewnym sensie odbiega od najczęściej spotykanej praktyki wyodrębniania w pracach wstępu/wprowadzenia oraz zakończenia/wniosków końcowych. Ponadto rozdział drugi kończy się wnioskami (s. 39 i n.), natomiast kolejne rozdziały takiego punktu nie zawierają.

W przypadku kierowania pracy do publikacji proponuję zastąpienie rozdziału I i rozdziału VI odpowiednio wyraźnie wyodrębnionym wprowadzeniem (uwagami wprowadzającymi) oraz zakończeniem (wnioskami końcowymi). Jak wspomniano, tylko rozdział II kończy się wnioskami, natomiast pozostałe rozdziały (z wyjątkiem rozdziału VI, który w całości poświęcony jest wnioskom końcowym) takiego punktu nie zawierają. Jak się wydaje, rozprawa w tym zakresie powinna być ujednolicona.

Ponadto zauważalna jest dysproporcja objętościowa pomiędzy poszczególnymi rozdziałami; mianowicie rozdziały od I do IV zajmują łącznie 100 stron, natomiast sam rozdział V - rzeczywiście kluczowy dla całej rozprawy - 139 stron. Jak się wydaje, te różnice są jednak zbyt duże.

Jak zasygnalizowano wyżej, Autorka mogła rozważyć zamieszczenie rozdziału bądź podrozdziału poświęconego wybranym systemom prawnym innych państw oraz szerszym badaniom statystycznym. Pracę kierowaną do publikacji warto również uzupełnić o szersze badania prawnoporównawcze i statystyczne.

Całość rozprawy zamykają wykazy: literatury, stron internetowych, orzecznictwa, aktów normatywnych oraz projektów aktów normatywnych.

W rozdziale pierwszym Autorka wyjaśnia podstawowe założenia badawcze oraz przyjętą metodologię badań. W rozdziale drugim wyjaśnia pojęcie korupcji w ujęciu prawnym oraz społeczno-ekonomicznym oraz prezentuje podstawowe międzynarodowe, unijne i krajowe regulacje prawne, odnoszące się do zjawiska korupcji. W rozdziale trzecim analizuje przyczyny, zakres i obszary występowania korupcji w Polsce. Z kolei w rozdziale czwartym ponownie wraca do rozważań o charakterze terminologicznym i podejmuje próbę wyjaśnienia pojęcia - funkcjonariusz publiczny, w tym ustalenia cech wyróżniających funkcjonariuszy administracji publicznej. Zasadnicze znaczenie ma ustalenie relacji między pojęciami: funkcjonariusz publiczny, osoba pełniąca funkcje publiczne oraz funkcjonariusz

administracji publicznej. Niewątpliwie kluczowym dla rozprawy jest rozdział piąty, w którym Autorka podejmuje próbę wyjaśnienia znaczenia i roli prawa administracyjnego jako narzędzia przeciwdziałania korupcji funkcjonariuszy administracji publicznej. W rozdziale tym Autorka wskazuje na konkretne instytucje czy mechanizmy prawne, których celem jest przeciwdziałania zjawisku korupcji w sferze publicznej, takiej jak np. ograniczenie swobody prowadzenia działalności gospodarczej, obowiązek składania oświadczeń majątkowych, ograniczenia w podejmowaniu dodatkowej działalności zarobkowej przez osoby pełniące funkcje publiczne, obowiązki informacyjne, zakazy pełnienia funkcji, łączenia stanowisk i mandatu itd. W rozdziale szóstym, który kończy zasadniczą część pracy, znalazły się konkluzje oraz wnioski *de lege lata* i *de lege ferenda*. Jak wspomniano wyżej, w tradycyjnym układzie prac naukowych tego typu ustalenia zawarte są w podsumowaniu/wnioskach końcowych.

V. Ocena merytoryczna pracy

W tym miejscu należy przejść do oceny merytorycznej pracy. Jak zasygnalizowano wyżej, zagadnienie korupcji jest przedmiotem przede wszystkim opracowań z zakresu prawa karnego i nauk pokrewnych; zjawisko to stanowi również przedmiot zainteresowania przedstawicieli innych dyscyplin prawniczych, w tym nauki prawa administracyjnego. Dlatego uczynienie ze zjawiska korupcji przedmiotu rozprawy doktorskiej, czyli w tym przypadku opracowania o charakterze monograficznym, należy ocenić pozytywnie. Zwłaszcza na aprobatę zasługuje zwrócenie uwagi przez Autorkę dysertacji na fakt, że regulacje administracyjnoprawne mogą skutecznie pełnić rolę prewencyjną i stwarzać skuteczne mechanizmy przeciwdziałające korupcji w sektorze publicznym (s. 11). Niewątpliwie taki mechanizm ma zapewnić zasada jawności administracyjnej, która jest zaliczana w doktrynie do podstawowych zasad prawa administracyjnego (E. Olejniczak-Szałowska, *Zasada jawności administracyjnej*, [w:] *Prawo administracyjne. Pojęcia, instytucje, zasady w teorii i orzecznictwie*, pod red. M. Stahl, Warszawa 2016, s. 155 i n.;) i która ma swoje bezpośrednie źródło w postanowieniach Konstytucji RP (art. 61 i 74 ust. 3). Jak się wydaje, Autorka ocenianej rozprawy zbyt mało miejsca poświęca tej zasadzie, mimo że omawia wybrane jej szczegółowe komponenty, np. obowiązek składania oświadczeń majątkowych.

Jak wspomniano, zawarte w rozdziale pierwszym założenia metodologiczne pracy są prawidłowe, z pewnymi drobnymi zastrzeżeniami, o których była mowa wyżej. Natomiast w tym miejscu warto przyjrzeć się bliżej i poddać ocenie zawarte w kolejnych rozdziałach

merytoryczne ustalenia. Zacznijmy od rozdziału drugiego, który został poświęcony zagadnieniom terminologicznym oraz zasadniczym aktom normatywnym regulującym przeciwdziałanie korupcji. Już na wstępie rozważań Autorka słusznie zauważa, że pojęcie korupcji jest wieloznaczne, różnie rozumiane na gruncie nauk, które zajmują się tym zjawiskiem (s. 17 i n.). Dodatkowo terminem tym posługujemy się w języku potocznym. Jest on także obecny w języku prawniczym i prawnym, przy czym na ogół prawodawca nie formułuje definicji legalnych tego pojęcia. Jak zauważa Autorka, „Jedyną legalną definicję korupcji w polskim porządku prawnym zawiera ustawa o Centralnym Biurze Antykorupcyjnym" (s. 21). Ten swoisty chaos terminologiczny, wywołany brakiem dookreśloności tego pojęcia, powoduje wiele trudności interpretacyjnych oraz próbę formułowania definicji opisowych, na co słusznie zwraca uwagę Autorka dysertacji (s. 18 i n.). Za słuszny należy uznać postulat zawarty w pracy, zgodnie z którym „Korupcję należy postrzegać nie tylko przez pryzmat definicji, ale również przez pryzmat zachowań, które można nazwać korupcyjnymi" (s. 19). Na aprobatę zasługuje zwrócenie przez Autorkę uwagi na zróżnicowane opisywanie zjawiska korupcji przez różne dyscypliny naukowe (s. 18 i n.). Jak słusznie zauważa, pojęcie korupcji w języku prawnym jest znaczeniowo węższe niż w ujęciu społeczno-ekonomicznym (s. 21).

Oprócz prób przybliżenia pojęcia korupcji Autorka dokonuje także klasyfikacji w oparciu o przyjęte przez siebie kryteria (np. wyodrębnia korupcję sektora publicznego, sektora prywatnego oraz przypadki graniczne, s. 21).

W analizowanym rozdziale drugim Autorka w sposób syntetyczny przedstawia podstawowe regulacje prawne odnoszące się do zjawiska korupcji. W szczególności zwraca uwagę na wzrost regulacji prawnych na różnych poziomach (międzynarodowym, ponadnarodowym i krajowym) penalizujących czyny korupcyjne (s. 28 i n.). Wśród ustaleń Autorki należy odnotować, że na gruncie prawa międzynarodowego walka z korupcją podejmowana jest głównie za pomocą norm prawa karnego (s. 30). Natomiast wśród przepisów prawa krajowego, jak zauważa, „normy prawa karnego spełniają w sposób bezpośredni rolę prawa antykorupcyjnego" (s. 42). Jednocześnie podkreśla, że „Wieloletnia walka z korupcją, głównie przy użyciu mechanizmów prawa karnego, nie doprowadziła do wyeliminowania tego zjawiska, czy jego spektakularnego ograniczenia" (s. 42). W tym rozdziale nie wymienia szerzej aktów prawa administracyjnego (ten materiał normatywny czyni przedmiotem rozważań w kolejnych rozdziałach rozprawy), natomiast zwraca trafnie uwagę, że „rozwiązania o charakterze administracyjno - prawnym nakierowane są w głównej mierze na zapobieganie czynom korupcyjnym i mają w przeważającym zakresie charakter prewencyjny, podczas gdy rozwiązania karne, o represyjnym charakterze, służą zasadniczo ukaraniu sprawców przestępstw korupcyjnych i stanowią reakcję na już popełniony czyn

zabroniony" (s. 42). Ponadto podkreśla, że „Skuteczność walki z korupcją na płaszczyźnie prawa administracyjnego nabiera istotnego wymiaru, albowiem za pomocą norm tej gałęzi prawa można podjąć działania zmierzające do zapobiegania zjawisku korupcji rozumianej szeroko, tj. w znaczeniu prawnym i społeczno - ekonomicznym" (s. 42).

Pozytywnie należy odnieść się także do ustaleń rozdziału trzeciego, w którym Autorka - oprócz metody dogmatycznej - korzysta także z innych metod badawczych (metody historyczno-prawnej i metod statystycznych). W rozdziale tym przedstawia przyczyny, zakres i obszary występowania korupcji w Polsce m.in. w oparciu o dane Banku Światowego i Komisji Europejskiej. Jak słusznie zauważa, korupcja jest zjawiskiem występującym we wszystkich państwach, niezależnie ustroju politycznego, ekonomicznego i prawnego, przy czym zakres korupcji różni się w zależności od kraju (s. 44). Wskazuje też na podobne uwarunkowania sprzyjające zjawiskom korupcyjnym, które charakteryzują państwa postkomunistyczne (s. 44). Autorka trafnie identyfikuje czynniki sprzyjające występowaniu korupcji, do których zalicza uwarunkowania polityczno-instytucjonalne, społeczno-polityczne, społeczno-ekonomiczne, społeczno-kulturowe (s. 45 i n.). Niewątpliwie do takich czynników można zaliczyć także otoczenie prawne. W szczególności zauważa, że w Polsce sprzyjają korupcji takie zjawiska i czynniki, jak: nieefektywne struktury państwowe, podporządkowanie interesów państwa interesom partyjnym, brak odpowiedzialności rządzących wobec rządzonych, brak zaufania obywateli do rządzących, brak wiary w rzetelność życia publicznego oraz niechęć w angażowanie się w działalność publiczną, nepotyzm, niska kultura polityczna i prawna społeczeństwa. Słusznie do czynników sprzyjających korupcji zalicza brak zrównoważonego rozwoju kraju, występowanie obszarów ubóstwa ekonomicznego i osób zagrożonych wykluczeniem społecznym (s. 47 i n.). Trudno nie zgodzić się ze stwierdzeniem Autorki, że również normy moralne i wartości dominujące w polskim społeczeństwie sprzyjają zjawisku korupcji. W ocenianym rozdziale (s. 58) zwrócono trafnie uwagę na szczególne przyczyny zachowań korupcyjnych w administracji publicznej zarówno w sferze zewnętrznej (relacje administracja - obywatel), jak i sferze wewnętrznej (obejmującej relacje w obrębie aparatu administracyjnego). Należy zgodzić się ze stanowiskiem Autorki, zgodnie z którym zjawiska korupcyjne są dysfunkcyjne dla administracji publicznej i stanowią rodzaj patologii (s. 59). Wśród czynników sprzyjających korupcji w administracji Autorka wymienia m.in. luki w prawie, posługiwanie się przez ustawodawcę zwrotami nieostrymi, zła legislacja, brak wykwalifikowanej kadry urzędniczej, zarządzanie znacznymi środkami publicznymi, brak należytego nadzoru, negatywnie rozumiana biurokracja, a także arogancja władz (s. 59 i n.).

Na uwagę zasługują także przytoczone przez Autorkę dane na temat doświadczeń korupcyjnych Polaków, które pokazują, że mimo podejmowanych zróżnicowanych działań,

mających na celu ograniczenie zachowań korupcyjnych, nadal korupcja w Polsce jest istotnym problemem (s. 51 i n.). Jak podkreśla, wśród osób, które popełniają czyny korupcyjne, dominują osoby z wyższym wykształceniem, uzyskujące stosunkowo wysokie dochody i mieszkające w dużych miastach (s. 51). Można domniemywać, że osoby te zajmują stanowiska i pełnią funkcje, które stwarzają okazje do zachowań korupcyjnych. W analizowanym rozdziale przytoczono także dane dotyczące wykrywalności czynów korupcyjnych, które zdaniem Autorki stanowią miernik poziomu korupcji w Polsce (s. 51), a ponadto dane instytucji międzynarodowych i ponadnarodowych na temat postrzegania korupcji przez Polaków na tle danych z innych państw. Autorka wskazuje też na szerokie obszary życia społecznego zagrożone korupcją, w tym szczególnie istotne dla funkcjonowania państwa, np. proces legislacyjny, sądownictwo, organy ścigania, administrację publiczną, gospodarkę, ochronę zdrowia.

Jak wspomniano, w pracy należało rozszerzyć badania metodami statystycznymi, co wzbogaciłoby warstwę merytoryczną rozprawy. W szczególności zabrakło szerszych danych porównawczych, które mogłyby pokazać charakterystykę zmian w obszarze zachowań korupcyjnych na przestrzeni jakiegoś przyjętego przez Autorkę okresu. Jak się wydaje, w badaniach statystycznych często nie chodzi li tylko o podanie konkretnych danych liczbowych czy procentowych, lecz także o pokazanie tendencji czy dynamiki określonych zjawisk.

W rozdziale czwartym Autorka powraca do rozważań o charakterze terminologicznym i analizuje pojęcia: „funkcjonariusz publiczny", „funkcjonariusz administracji publicznej" oraz relację między pojęciem funkcjonariusza publicznego oraz osoby pełniącej funkcje publiczne. Rozróżnienia dokonane w tym zakresie przez Autorkę uważam za trafne i konieczne, zwłaszcza że w tytule rozprawy posługuje się pojęciem „funkcjonariuszy administracji publicznej", a nie pojęciem funkcjonariuszy publicznych. Te pozornie podobne terminy mogą posiadać różny zakres desygnatów. Należy podkreślić, że pojęcie funkcjonariusza publicznego występuje w języku prawnym i jest definiowane w ustawodawstwie (art. 115 § 13 Kodeksu karnego - k.k.; art. 2 ust. 2 pkt 1 ustawy o odpowiedzialności majątkowej funkcjonariuszy publicznych za rażące naruszenie prawa), na co wskazuje Autorka. Jednocześnie słusznie zauważa, że definicje ustawowe funkcjonariusza publicznego nie pokrywają się (s. 73). Na pochwałę zasługuje zwrócenie uwagi na relacje między pojęciami: funkcjonariusz publiczny - osoba pełniącą funkcje publiczne - funkcjonariusz administracji publicznej. Definicję osoby pełniącej funkcje publiczne zawiera art. 115 § 19 k.k.. Jak trafnie zauważa, definicje funkcjonariusza publicznego i osoby pełniącej funkcje publiczne nie pokrywają się, ponieważ pojęcie osoby pełniącej funkcje publiczne jest pojęciem szerszym zakresowo, a co za tym idzie -

„funkcjonariusz publiczny jest osobą pełniącą funkcje publiczne, natomiast nie każda osoba pełniąca funkcje publiczne jest funkcjonariuszem publicznym" (s. 76). Dalej zauważa, że „Ustawodawca, definiując pojęcie osoby pełniącej funkcje publiczne, wyszedł poza krąg podmiotów tradycyjnie łączonych z realizacją funkcji władczych państwa, wykraczając poza ramy klasycznej działalności urzędniczej, utożsamianej z działalnością funkcjonariuszy publicznych" (s. 76-77).

Poszukując definicji funkcjonariusza administracji publicznej, słusznie rozpoczyna swoje rozważania od ustalenia sposobu rozumienia terminu „administracja publiczna" (s. 78 i n.). Jest to zabieg myślowy konieczny, gdyż pojęcie administracji publicznej jest wieloznaczne, różnie rozumiane i stosowane w różnych kontekstach. Na potrzeby rozprawy przyjmuje tzw. definicję mieszaną administracji, która odnosi się zarówno do aspektów podmiotowych - administracja do określona struktura organizacyjna, której trzon stanowią organy administracji publicznej, jak i do aspektów przedmiotowych, czyli do zadań publicznych (s. 83). Definicja przyjęta przez Autorkę uwzględnia „znaczenie czynnika ludzkiego w zakresie wykonywania administracji publicznej, rolę jaką mają do odegrania jej poszczególni funkcjonariusze, a w konsekwencji ich istotną misję publiczną uzasadniającą konieczność zapewnienia prawidłowego jej wykonywania, również w świetle uregulowań antykorupcyjnych" (s. 83). Zdecydowanie należy zgodzić się ze stanowiskiem Autorki, zgodnie z którym „Wyodrębnienie się grupy funkcjonariuszy wykonujących funkcje w administracji publicznej należy powiązać z potrzebą zapewnienia stałego i efektywnego działania państwa w zakresie zaspokajania zbiorowych i indywidualnych potrzeb obywateli, wynikających ze współżycia ludzi w społeczeństwie. Jego sprawne funkcjonowanie możliwe jest bowiem dzięki skutecznie działającej administracji publicznej - rządowej i samorządowej oraz zatrudnionym w niej funkcjonariuszom publicznym. Funkcjonariusze administracji publicznej, jako reprezentanci państwa w zakresie powierzonych im ustawami funkcji, mają za zadanie nie tylko reprezentować je w relacji z obywatelem, ale również zabiegać o osiągnięcie stawianych im celów - wykonywać aprobowane przez państwo, a zatem prawem przewidziane zadania z zakresu administracji publicznej oraz dbać o interes państwa. Są to zatem osoby, które w ramach posiadanych uprawnień wykonują zadania właściwe dla szeroko rozumianej administracji publicznej: rządowej i samorządowej. Ich działalność poddana jest specjalnemu reżimowi prawnemu" (s. 83). Niewątpliwe jest to trafna charakterystyka funkcjonariuszy administracji publicznej. Na aprobatę zasługuje także pogląd Autorki, zgodnie z którym przyjęta wyżej definicja administracji publicznej pozwala na wykluczenie „z grona funkcjonariuszy administracji publicznej osoby wymienione w art. 115 § 13 k.k., które sprawują funkcje w wymiarze sprawiedliwości lub ustawodawstwie" (s. 84). Zasadniczo należy się zgodzić z kwalifikacją pozostałych podmiotów wymienionych w art. 115 § 13 k.k.

do grona funkcjonariuszy administracji publicznej, przy czym zastrzeżenia może budzić zakwalifikowanie do tego grona Prezydenta RP, gdyż w doktrynie wyrażany jest pogląd, zgodnie z którym można mieć uzasadnione wątpliwości co do tego, czy należy on do administracji publicznej (J. Zimmermann, *Prawo administracyjne*, Warszawa 2016, s. 234). Generalnie Autorka przyjmuje możliwie szerokie rozumienie funkcjonariusza administracji publicznej, co zasadniczo należy zaakceptować (s. 90 i n.). Oczywiście mogą skłaniać do polemiki przypadki graniczne, jak np. dotyczące wspomnianego wyżej Prezydenta RP.

W tym miejscu należy przejść do oceny ustaleń zawartych w kolejnym rozdziale dysertacji (rozdział V), w którym Autorka analizuje wybrane administracyjnoprawne mechanizmy antykorupcyjne. Jak sugeruje tytuł tego rozdziału „Administracyjnoprawne narzędzia przeciwdziałania korupcji funkcjonariuszy administracji publicznej", powinien on mieć zasadnicze znaczenie dla całej pracy, oczywiście poza wnioskami końcowymi, które, jak wspomniano, Autorka zawarła w rozdziale VI. Niewątpliwie taki charakter rozdział ten posiada, a ściślej, treści w nim zawarte. Należy zgodzić się z Autorką, że regulacje prawa karnego, których celem jest penalizacja czynów korupcyjnych, dla zwalczania zjawiska korupcji nie są wystarczające (s. 110). Z pewnością „rozwiązania wypracowane na gruncie prawa administracyjnego, mimo że nie są postrzegane jako ściśle ukierunkowane na walkę z tym negatywnym zjawiskiem odgrywają istotną rolę w jego ograniczaniu, szczególnie w sektorze publicznym" (s. 110). Autorka trafnie zwraca uwagę na specyfikę prawa administracyjnego, którego cechy pozwalają na skuteczne przeciwdziałanie zjawisku korupcji (s. 110 i n.). Należy zgodzić się z poglądem, że w „ustawach administracyjnych mogą zostać opisane i zabronione zachowania, które w powszechnym odbiorze społecznym postrzegane są jako korupcyjne, a które na gruncie prawa karnego nie są stypizowane jako czyny zabronione, np. nepotyzm, kumoterstwo, konflikt interesów, czy marnotrawstwo dochodów publicznych" (s. 110). Jak zasygnalizowano wyżej, prawo administracyjne odnoszące się do struktur aparatu administracyjnego oraz do relacji pomiędzy podmiotami administrującymi a administrowanymi może zawierać mechanizmy skutecznie zapobiegające czynom korupcyjnym. Jak słusznie podkreśla Autorka, „antykorupcyjne działania ustawodawcy na gruncie prawa administracyjnego ukierunkowane są na eliminowanie rozwiązań, które stwarzają możliwości bądź ułatwiają popełnienie czynów korupcyjnych w szeroko rozumianej administracji publicznej oraz na wprowadzanie mechanizmów stricte prewencyjnych" (s. 111). Ponieważ prawo administracyjne stanowi najbardziej rozbudowaną gałąź prawa, której przepisy zawarte są w aktach normatywnych różnej rangi i która dotyka zasadniczo wszelkich sfer stosunków społecznych, jest naturalnie predestynowane do pełnienia funkcji regulacji antykorupcyjnej.

Co warto podkreślić, Autorka dokonuje podziału norm prawa administracyjnego ukierunkowanych na przeciwdziałanie i zwalczanie czynów korupcyjnych na dwie grupy, tj. normy o charakterze prewencyjnym, których zadaniem jest „profilaktyka korupcji" i „zminimalizowanie ryzyka jej wystąpienia" (s. 112) oraz „normy o charakterze punitywnym" (s. 113), które są stosowane w przypadku popełnienia czynu korupcyjnego. Tego typu normy mają charakter represyjny i charakterystyczne są przede wszystkim dla prawa karnego, o czym była mowa wyżej. Autorka szczegółowo omawia regulacje prawne o charakterze prewencyjnym, co jest zgodne z tematem oraz założeniami badawczymi rozprawy.

Na podkreślenie zasługuje także zwrócenie uwagi przez Autorkę na działania państwa o charakterze planistycznym, ukierunkowane na prowadzenie przez państwo profilaktyki przeciwdziałania zachowaniom korupcyjnym. Autorka w rozprawie przedstawia podstawowe założenia Rządowego Programu Przeciwdziałania Korupcji na lata 2018-2020, którego celem jest ograniczenie przestępczości korupcyjnej oraz podniesienie świadomości społecznej w zakresie przeciwdziałania zjawiskom korupcyjnym (s. 113).

Jak wspomniano wyżej, Autorka szczegółowo omawia regulacje administracyjnoprawne o charakterze prewencyjnym (s. 115 i n.). Dobór materiału normatywnego do badań należy uznać zasadniczo za trafny, z zastrzeżeniem dotyczącym zbyt daleko idącego ograniczenia analizy przepisów regulujących dostęp do informacji publicznej (czy szerzej zasadę jawności administracyjnej). Autorka co prawda dostrzega istotną rolę prewencyjną, jaką odgrywa „umożliwienie społeczeństwu dostępu do informacji publicznej, dzięki czemu obywatel ma prawo uzyskać informacje o działalności organów władzy publicznej oraz osób pełniących funkcje publiczne" (s. 111) oraz analizuje „obowiązki informacyjne i zakazy dotyczące pośrednio sfery majątkowej funkcjonariusza administracji publicznej - akty normatywne je ustanawiające, ich zakres przedmiotowy i podmiotowy" (s. 178 i n.), jednakże, w przekonaniu recenzenta, należało nieco więcej miejsca poświęcić tej problematyce. Niewątpliwie zasada jawności administracyjnej i stanowiące jej komponenty obowiązki informacyjne administracji publicznej tworzą ważne narzędzia antykorupcyjne.

W ocenianym rozdziale Autorka dokonuje prawidłowej i zasadniczo wyczerpującej egzegezy regulacji prawnych dotyczących: ograniczenia swobody prowadzenia działalności gospodarczej funkcjonariuszy administracji publicznej, w tym analizuje akty normatywne ustanawiające stosowne zakazy oraz ich przedmiotowy i podmiotowy zakres; obowiązku składania oświadczeń majątkowych; ograniczeń i obowiązków związanych z podjęciem dodatkowej działalności, w tym działalności zarobkowej, łączenia stanowisk i mandatu radnego jednostki samorządu terytorialnego; obowiązków informacyjnych i wprowadzających zakazy dotyczące pośrednio sfery majątkowej funkcjonariusza administracji publicznej - akty

normatywne je ustanawiające, ich zakres przedmiotowy i podmiotowy; wprowadzające zakazy łączenia stanowisk, funkcji i mandatu; procedur konkursowych naboru na stanowisko funkcjonariusza administracji publicznej - akty normatywne ustanawiające procedury konkursowe, ich zakres przedmiotowy i podmiotowy; opiniowania i oceniania służbowego, ich zakres przedmiotowy i podmiotowy oraz wprowadzających zakaz tworzenia podległości służbowej między osobami bliskimi. Nie ulega wątpliwości, że wspomniane regulacje mają charakter antykorupcyjny. Autorka prawidłowo ustala zakres podmiotowy i przedmiotowy wprowadzanych zakazów i ograniczeń oraz ich funkcje, posiłkując się w tym zakresie aktualnymi poglądami doktryny oraz praktyką stosowania prawa.

Niewątpliwie kluczowe miejsce w każdej pracy badawczej zajmują wnioski i konkluzje. W recenzowanej pracy Autorka zamieściła je w rozdziale VI, będącym w istocie podsumowaniem merytorycznym dysertacji, co - jak wspomniano - stanowi pewne odstępstwo od przyjętych standardów odnoszących się do struktury pracy, gdzie konkluzje opatruje się tytułem - wnioski/podsumowanie/zakończenie itp. Nie należy rozpatrywać tego w kategoriach błędu, lecz pewnego odstępstwa od przyjętych standardów.

Z większością postulatów zamieszczonych w rozdziale VI, czy szerzej w całej dysertacji, należy się zgodzić. Za trafne i wartościowe uważam formułowanie wniosków w kontekście projektu ustawy o jawności życia publicznego. W podsumowaniu Autorka rozprawy zwraca uwagę, że „w świetle obowiązujących przepisów o charakterze administracyjnoprawnym do metod prewencji korupcji w administracji publicznej, w tym korupcji funkcjonariuszy administracji publicznej, zaliczono te, których celem jest wzmocnienie jawności i przejrzystości życia publicznego oraz wzmocnienie rozwiązań ograniczających możliwość korupcji w sektorze publicznym" (s. 249). Niewątpliwie słusznym postulatem jest „zapewnienie spójności przepisów określających ograniczenia prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne" (s. 249). Autorka krytycznie wypowiada się w kwestii „konstrukcji ograniczenia antykorupcyjnego zakazującego radnym (gminy, powiatu, województwa) wykonywania działalności gospodarczej na własny rachunek lub wspólnie z innymi osobami z wykorzystaniem mienia komunalnego jednostki samorządu terytorialnego, w której radny uzyskał mandat, a także zarządzania taką działalnością lub bycia przedstawicielem czy pełnomocnikiem prowadzeniu takiej działalności" (s. 249). Ponieważ ustawy samorządowe nie zakazują radnym prowadzenia działalności gospodarczej z wykorzystaniem mienia innej jednostki samorządu terytorialnego niż ta, w której uzyskali mandat, zadaniem Autorki, „Może to prowadzić do powiązań o charakterze korupcyjnym między funkcjonariuszami administracji różnych jednostek samorządu terytorialnego" (s. 250). Jak się wydaje, intencja głębszego ograniczenia prowadzenia działalności gospodarczej, może jednak kolidować z konstytucyjną zasadą

wolności działalności gospodarczej. W tym kontekście Autorka zauważa, że projektowana ustawa o jawności życia publicznego rozszerza zakres podmiotowy ww. ograniczeń (s. 251). Do wartych podkreślenia postulatów należy zaliczyć „Ujednolicenie przepisów prawnych ustanawiających ograniczenia związane z aktywnością zawodową w trakcie pełnienia funkcji publicznych" (s. 252). W tym zakresie Autorka postuluje m.in. ujednolicenie nomenklatury, usuniecie klauzul generalnych, pojęć niedookreślonych, wprowadzenie obowiązku pisemnego zgłoszenia przełożonemu/organowi nadrzędnemu zamiaru podjęcia dodatkowej aktywności zawodowej, uzależnienie podjęcia każdego dodatkowego zajęcia od uprzedniej pisemnej zgody przełożonego/organu nadrzędnego (s. 253-254). Wspomniany kierunek zmian należy uznać za słuszny.

Trafnie wskazuje na niedoskonałości regulacji prawnych, przewidujących obowiązek złożenia oświadczenia majątkowego przez funkcjonariuszy administracji publicznej, w szczególności zauważa, że „Obowiązujące regulacje są niejednolite, zarówno w aspekcie budowy samej normy prawnej, jak i jej treści, nastręczają wątpliwości interpretacyjne, nie uwzględniają międzynarodowych standardów w zakresie treści, składania i kontroli oświadczeń majątkowych, co w połączeniu z ich rozproszeniem w wielu aktach prawnych, osłabia ich działanie antykorupcyjne" (s. 255). Kierunek proponowanych zmian w tym zakresie również należy uznać za właściwy (s. 256-257). Jak się wydaje, interesującą propozycją jest wprowadzenie jednolitego wzoru formularza oświadczenia dla wszystkich funkcjonariuszy administracji publicznej oraz poszerzenie zakresu ujawniania oświadczeń majątkowych celu zagwarantowania społecznej kontroli oraz zwiększenia zaufania obywateli do administracji publicznej (s. 257); nadmiernie szeroka realizacja tego postulatu może jednak stanowić zagrożenie dla dóbr osobistych funkcjonariuszy i pracowników aparatu administracyjnego.

W ocenianej dysertacji zwrócono uwagę, że „Rozwiązaniem antykorupcyjnym na gruncie prawa administracyjnego, służącym jednocześnie wzmocnieniu jawności i przejrzystości życia publicznego, jest stworzenie jednolitego systemu przepisów eliminujących możliwość powstawania stosunku podległości służbowej pomiędzy członkami rodziny w instytucjach i urzędach zatrudniających funkcjonariuszy administracji publicznej. Założenie to należałoby doprecyzować i dążyć do całkowitego wyeliminowania podległości służbowej między członkami rodziny i osobami bliskimi w związku z wykonywaniem przez oboje z nich lub jedno zadań publicznych w ramach jednego urzędu lub instytucji" (s. 258). W tym zakresie Autorka proponuje nowe rozwiązania, których celem ma być zwiększenie jawności i przejrzystości życia publicznego, a w konsekwencji ograniczenie korupcji (całkowite wyeliminowanie zjawisk korupcyjnych jest postulatem słusznym, aczkolwiek raczej nierealnym). Jednym z nich jest „stworzenie jednolitego systemu przepisów

skierowanych do funkcjonariuszy administracji publicznej nakładających obowiązek informacyjny dotyczący rodzaju i miejsca zatrudnienia lub podjęcia innych czynności zarobkowych, w tym prowadzenia działalności gospodarczej przez małżonka funkcjonariusza lub osoby pozostającej z nim we wspólnym gospodarstwie domowym" (s. 260).

Autorka dysertacji trafnie podkreśla znaczenie zasady jawności i konkursowości naboru funkcjonariuszy na stanowiska w administracji publicznej w przeciwdziałaniu zjawiskom korupcyjnym, jednocześnie postuluje „wyeliminowanie regulacji je zaburzających" (s. 262). Wśród szczegółowych postulatów w tym zakresie wymienia: obowiązkowe zamieszczenie informacji o wolnym stanowisku w administracji publicznej wyeliminowanie wewnętrznych trybów naboru, objęcie jak największej liczby stanowisk procedurą konkursową, uzależnienie wyboru kandydata od uzyskania najlepszego wyniku w postępowaniu kwalifikacyjnym, upublicznienie w Biuletynie Informacji Publicznej informacji o wyniku naboru ze wskazaniem danych kandydata, które mogą podlegać upublicznieniu wraz z uzasadnieniem (s. 263). Postulaty te nie budzą wątpliwości.

Kolejnym wartym odnotowania postulatem jest „stworzenie jednolitego systemu przepisów dotyczących terminu, zasad i zakresu oceny okresowej i opiniowania służbowego funkcjonariuszy administracji publicznej" (s. 263). Bezsprzecznie należy zgodzić się ze stanowiskiem Autorki, że „Regularność i nieuchronność oceny pozwala na wczesne wykrycie konfliktu interesów oraz nieuczciwych zachowań stanowiących karalne, jaki niekaralne formy korupcji" (s. 264). Ciekawym postulatem jest precyzowanie zasad i trybu wydawania opinii w aktach wykonawczych do ustaw lub aktach wewnętrznych. Co zdaniem Autorki pozwoli „w przyszłości na stosunkowo szybkie dostosowanie regulacji do zmieniających się przepisów prawnych, w tym tych o charakterze antykorupcyjnym oraz do warunków pracy w danej jednostce administracji rządowej lub samorządowej" (s. 265). Zdaniem recenzenta Autorka powinna w tym kontekście zwrócić większą uwagę na niezależność i kwalifikacje podmiotu oceniającego oraz charakter relacji pomiędzy oceniającym a ocenianym, gdyż dysfunkcje w tym zakresie mogą powodować, że ocena będzie fikcyjna.

Na pochwałę zasługuje propozycja dodatkowych kryteriów oceny o charakterze antykorupcyjnym, do których Autorka zalicza bezstronność - rozumianą jako równe traktowanie obywateli - klientów administracji; sygnalizowanie konfliktu interesów zarówno w środowisku pracy, jak i na linii funkcjonariusz publiczny - obywatel; zgłaszanie prób przekupstwa, w tym przyjęcia jakichkolwiek prezentów lub dowodów wdzięczności od obywatela - klienta administracji (s. 265).

Należy zgodzić się ze stanowiskiem Autorki, że „Z uwagi na różnorodność funkcji publicznych sprawowanych przez funkcjonariuszy administracji i specyfikę struktur organizacyjnych, w których działają, nie jest uzasadnione stworzenie jednej regulacji ich

obowiązującej. Ważne jest wprowadzenie jednolitych standardów dotyczących częstotliwości opiniowania, jego zakresu" (s. 265).

Ciekawe są również postulaty dotyczące stworzenie jednolitych i powszechnie obowiązujących uregulowań w zakresie przyjmowania lub zakazu przyjmowania przez funkcjonariuszy administracji publicznej jakichkolwiek darowizn; ujednolicenie i skonsolidowanie przepisów zapobiegających konfliktowi interesów; ujednolicenie na gruncie ustaw samorządowych przepisów dotyczących wyłączenia radnego spod głosowania; zaostrzenie na gruncie ustaw samorządowych przepisów zakazujących radnemu powoływania się na mandat (s. 266).

Z poczynionych przez Autorkę ustaleń wynika, że istnieje tendencja ciągłego rozwijania regulacji prawnych - również administracyjnoprawnych - o charakterze antykorupcyjnym. Obecnie występuje wiele rozwiązań prawnych zmierzających do zagwarantowania przejrzystości i rzetelności życia publicznego, a w konsekwencji ograniczenia korupcji funkcjonariuszy administracji publicznej (s. 273). Występują jednak nadal obszary wymagające interwencji ustawodawcy w postaci doprecyzowania istniejących regulacji prawnych oraz wprowadzenia nowych instrumentów, również o charakterze administracyjnoprawnym.

Podsumowując ocenę merytoryczną pracy, warto podkreślić, że założenia poczynione we wprowadzeniu do dysertacji znalazły odzwierciedlenie w jej treści. Praca ma charakter wielowątkowy, problemy w niej poruszane mają charakter złożony i są szczególnie doniosłe teoretycznie i praktycznie. W pracy dokonano analizy wybranych aktów prawnych pod kątem sformułowanych w nauce prawa i orzecznictwie założeń i postulatów odnoszących się do zwalczania zjawiska korupcji w obrębie administracji publicznej, przy czym analizie poddano głównie te przepisy, których celem jest przeciwdziałanie korupcji, natomiast zasadniczo pominięto regulacje o charakterze represyjnym.

Z większością tez i uwag Autorki należy się zgodzić, zwłaszcza należy pochwalić za odwagę w głoszeniu niektórych poglądów. Wnioski formułowane w pracy są logiczne; prawidłowo położono akcenty na różne aspekty podmiotowe i przedmiotowe regulacji administracyjnoprawnych o charakterze antykorupcyjnym.

Wśród mankamentów rozprawy należy wymienić zasadniczy brak odniesień do regulacji prawnych o charakterze antykorupcyjnym obowiązujących w innych państwach. Porównanie krajowych rozwiązań prawnych z wybranymi systemami prawnymi innych państw z pewnością wzbogaciłoby warstwę merytoryczną pracy. W dysertacji należało także w szerszym zakresie odnieść się do zasady jawności administracyjnej i stanowiących jej komponenty obowiązków informacyjnych oraz reguł dostępu obywateli do informacji publicznej. Ponadto pewien niedosyt budzi ograniczenie badań metodami statystycznymi oraz

zasadniczo brak danych porównawczych, pokazujących tendencje zmian określonych zjawisk.

VI. Konkluzje

Mimo podniesionych uwag i pewnych zastrzeżeń rozprawę doktorską mgr Małgorzaty Klaudii Kozłowskiej należy ocenić wysoko; dysertacja zawiera nowe merytoryczne ustalenia i stanowi kolejny krok na drodze do poznania zagadnień związanych z problematyką wykorzystania regulacji administracyjnoprawnych w celu przeciwdziałania zjawisku korupcji w sferze zewnętrznej i wewnętrznej działania administracji.

Rozprawa została napisana zrozumiałym językiem, z niewątpliwą dbałością o estetykę i kulturę słowa; jest logiczna i poprawna pod względem formalnym (z pewnymi zastrzeżeniami i uwagami dotyczącymi struktury pracy), uwzględnia aktualny stan prawny i poglądy doktryny. Praca świadczy nie tylko o dużej wiedzy merytorycznej Autorki, lecz także o jej pracowitości i zaangażowaniu w pracę badawczą. Oceniana dysertacja jest przykładem opanowania przez Autorkę warsztatu naukowego i samodzielności naukowej.

Reasumując, należy stwierdzić, że recenzowana rozprawa stanowi oryginalne rozwiązanie problemu naukowego, wykazuje ogólną wiedzę teoretyczną kandydatki w danej dyscyplinie naukowej, a także potwierdza umiejętność samodzielnego prowadzenia pracy naukowej i tym samym spełnia wymagania stawiane pracom doktorskim, wynikające z 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 (tekst jedn. Dz.U. z 2017 r. poz. 1789).

dr hab. Piotr Ruczkowski, prof. UJK; prof. UP

Piotr Ruczkowski

Wnoszę o wyróżnienie przedmiotem rozprawy

18.10.2018. Piotr Ruczkowski