

Warszawa, 10 lutego 2016 r.

Prof. dr hab. Elżbieta Kornberger-Sokołowska
Katedra Prawa Finansowego
Wydział Prawa i Administracji
Uniwersytet Warszawski

**Recenzja osiągnięć naukowych dr Rafała Poździka sporządzona w postępowaniu
o nadaniu stopnia naukowego doktora habilitowanego**

1. Uwagi wstępne

Przedmiotem recenzji jest ocena osiągnięć naukowo-badawczych, dorobku dydaktycznego i popularyzatorskiego oraz współpracy międzynarodowej dr Rafała Poździka. Stosownie do postanowień art. 16 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 2014 r. poz. 1852 z późn. zm.) do postępowania habilitacyjnego może zostać dopuszczona osoba, która posiada stopień doktora oraz osiągnięcia naukowe lub artystyczne, uzyskane po otrzymaniu stopnia doktora, stanowiące znaczny wkład autora w rozwój określonej dyscypliny naukowej lub artystycznej oraz wykazuje się istotną aktywnością naukową lub artystyczną. Szczegółowe kryteria oceny osiągnięć osoby ubiegającej się o nadanie stopnia doktora habilitowanego określa rozporządzenie Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego z dnia 1 września 2011 r. w sprawie kryteriów oceny osiągnięć osoby ubiegającej się o nadanie stopnia doktora habilitowanego (Dz.U. Nr 196, poz. 1165). Zgodnie z treścią rozporządzenia ocena obejmuje osiągnięcia naukowo-badawcze (§ 3 i § 4 rozporządzenia), dorobek dydaktyczny i popularyzatorski oraz współpracę międzynarodową (§ 5 rozporządzenia).

2. Ocena rozprawy habilitacyjnej wskazanej przez wnioskodawcę jako najważniejsze osiągnięcie naukowe po uzyskaniu stopnia doktora nauk prawnych

pt. Ocena i wybór projektów do dofinansowania z Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego i Funduszu Spójności (wyd. Sejmowe, Warszawa 2013).

Oceniana monografia dotyczy omówienia reguł obowiązujących w perspektywie finansowej 2007-2013 związanych z funkcjonowaniem systemu instytucjonalno-prawnego zarządzania i kontroli pozyskiwania środków z funduszy strukturalnych UE oraz Funduszu Spójności.

Autor poddał analizie przede wszystkim krajowy system wyboru projektów uzyskujących wsparcie finansowe ze środków UE oraz procedury kontroli decyzji związanych z oceną i wyborem tych projektów. Oceny takiej dokonał ze względu na efektywność tych procesów, ich zgodności z przepisami unijnymi, przejrzystości i równego dostępu do tego rodzaju pomocy finansowej. Rozważania Autora zostały ograniczone do instrumentów służących realizacji polityki spójności i nie obejmują analizy postępowań związanych z wyborem i kontrolą projektów kwalifikowanych do wsparcia w ramach Wspólnej Polityki Rolnej i Wspólnej Polityki Rybołówstwa. Wprawdzie Autor monografii zwraca uwagę na fakt, że badania wypełniają istniejącą lukę w literaturze, gdyż zagadnienie oceny projektów i kontroli postępowań związanych z decyzjami odmowy przyznania dofinansowania z funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności nie były przedmiotem kompleksowej analizy, wydaje się to jednak stwierdzenie nieco na wyrost. Istnieje dużo opracowań dotyczących tych kwestii, Autor nie przywołał ich w swojej bibliografii. Pominął całkowicie opracowania dotyczące umiejscowienia tych procedur w systemie finansów publicznych, a także w systemie finansów jednostek samorządu terytorialnego – ważnych beneficjentów środków europejskich. Brak podjęcia analizy wątków związanych z szerszym kontekstem funkcjonowania środków unijnych w systemie finansów publicznych w istotny sposób zawęziło przedmiot rozważań i zasługuje na ocenę krytyczną.

Konstrukcja pracy nie budzi zastrzeżeń, podział rozważań na kolejne rozdziały jest logiczny i w zasadzie w sposób wyczerpujący analizuje i prezentuje kolejne zagadnienia. Zastrzeżenia budzi brak ujęcia kwestii aktów prawnych dotyczących dofinansowania w szerszym kontekście funkcjonowania ich w systemie środków publicznych. Część rozdziałów kończy się podsumowaniem, część zaś go nie zawiera. Dopiero w zakończeniu

zaprezentowane zostało podsumowanie rozważań i syntetyczne ujęcie wniosków końcowych. Skoro Autor zdecydował o zakończeniu rozważań zawartych w części rozdziałów podsumowaniem, należało to uczynić konsekwentnie we wszystkich przypadkach.

Autor zastosował w swoich badaniach dwie podstawowe metody badawcze – metodę historyczną oraz formalno-dogmatyczną. W ramach pierwszej wykazał jak ewoluował system oceny i wyboru projektów, jednak rozważania swoje zakończył na etapie realizacji perspektywy finansowej lat 2007-2013, w bardzo niewielkim stopniu odnosząc się do projektowanych w momencie wydawania monografii rozwiązań dla kolejnej, aktualnie realizowanej, perspektywy finansowej. Metoda formalno-dogmatyczna pozwoliła Autorowi dokładnie przeanalizować system źródeł prawa unijnego i krajowego i wynikające z niego zastosowane rozwiązania prawne. Brak prawnoporównawczego aspektu badań jest świadomym wyborem Autora, lecz brak podjęcia tego rodzaju analizy, uwzględniającej rozwiązania przyjęte w innych krajach członkowskich UE, zubożyło rozważania. Byłoby bowiem rzeczywistą nowością w literaturze przedstawienie rozwiązań zastosowanych w innych krajach i skonfrontowanie ich z rozwiązaniami polskimi. Pozwoliłoby to jednocześnie na uwzględnienie ciekawego aspektu oceny polskich rozwiązań.

Konstrukcja pracy jest logiczna i przedstawia kolejno analizę przepisów unijnych dotyczących kolejnych perspektyw finansowych w dziedzinie realizacji polityki spójności, ze szczególnym uwzględnieniem okresu programowania lat 2007-2013.

Rozdział pierwszy ma charakter głównie opisowy, prezentując idee polityki spójności oraz unijne zasady działania w odniesieniu do poszczególnych funduszy strukturalnych oraz Funduszu Spójności, a także pakiet rozporządzeń dotyczących tego okresu programowania.

W rozdziale drugim zaprezentowane zostały zasady przyznawania dofinansowania z funduszy unijnych. Autor podzielił je na zasady ogólne, zasady finansowe, zasady polityki spójności oraz zasady udzielania pomocy publicznej z funduszy unijnych. Nie jest w pełni jasne kryterium takiego podziału zasad, Autor nie przedstawił także ich normatywnego charakteru. Z jednej strony Autor wskazuje, że są one odzwierciedleniem podstawowych, wspólnych wartości uznanych za fundamentalne dla prawidłowego funkcjonowania systemu prawa UE (co wskazywałoby na ich postulatywny charakter), z drugiej zaś wskazuje na to, że stanowią one odwzorowanie krajowych zasad konstytucyjnych, bądź wynikają wprost z przepisów unijnych (np. TFUE). Jeśli chodzi o wskazane przez Autora zasady ogólne, to w niewielkim stopniu Autor odniósł je do krajowego systemu podziału środków z funduszy UE

przeznaczonych na politykę spójności, w szczególności konfrontując je w dalszej części pracy z przyjętymi na gruncie krajowym rozwiązaniami prawnymi i dokonując oceny stopnia ich realizacji. Część z tych zasad ma charakter bardziej ogólny (np. zasada pewności prawa, prawa do dobrej administracji) i nie dotyczy tylko sfery absorpcji środków europejskich. Pomiął przy tym tak istotne zasady jak np. zasada subsydiarności czy koncentracji. Jeśli chodzi zaś o zasady przekazywania środków finansowych z budżetu UE, to Autor omówił jedynie zasadę należytego zarządzania finansami oraz zasadę równego traktowania i przejrzystości, pomijając inne zasady (wymienione przez Autora jedynie w przypisie nr 93), nie odnosząc się w ogóle do takich zasad jak zasada dodatkowości, czy kwalifikowalności wydatków ponoszonych w trakcie realizacji konkretnych projektów.

W rozdziale trzecim Autor przedstawił główne dokumenty programowe oraz akty prawne służące realizacji polityki spójności w latach 2000-2006. Rozdział ten ma charakter głównie opisowy, a zaprezentowane wnioski ogólne dotyczące przyjętych wówczas rozwiązań prawnych są dość ogólne i nie analizują głębiej wad systemowych, poza nieco szerzej przedstawionymi mankamentami w postaci braku gwarancji dla wnioskodawców w zakresie weryfikacji prawidłowości negatywnej oceny projektów.

Rozdział czwarty przedstawia zasady oceny i wyboru projektów do dofinansowania ze środków UE w latach 2007-2013. Ma on również głównie charakter opisowy, prezentując podstawowe akty prawne służące realizacji polityki spójności. Autor przedstawił w nim wprowadzić krytyczną ocenę charakteru prawnego różnego rodzaju dokumentów wyznaczających system realizacji tej polityki podkreślając niekonstytucyjność ich formy prawnej (np. wytyczne), a także wskazując nieadekwatne sposoby przekazywania części kompetencji związanych z oceną i wyborem projektów na niższy poziom (na podstawie umowy cywilnoprawnej), jednakże nie odniósł się szerzej do systemu instytucjonalnego wdrażania programów operacyjnych, ograniczając się do dość lakonicznego opisu tego systemu.

W monografii w bardzo niewielkim zakresie znalazły się rozważania co do umiejscowienia formy przekazywania środków finansowych beneficjentom programów służących realizacji polityki spójności w systemie finansów publicznych. Autor opisuje te zagadnienia w pkt 4 rozdziału trzeciego umieszczając je w obszarze „dotacji budżetowych”, podczas gdy nazwane one zostały przez polskiego ustawodawcę zupełnie innymi określeniami. Niepotrzebne są także rozważania związane z odniesieniem się do pojęcia

subwencji ogólnej, gdyż subwencja nie stanowi w żadnym przypadku instrumentu, którym posługują się organy uczestniczące w procesach decyzyjnych związanych z podziałem środków europejskich. Brakuje także odniesienia w prowadzonych rozważaniach do wykreowanej przez ustawę o finansach publicznych instytucji budżetu środków europejskich i związanej z tym specyfiki przepływu środków europejskich poprzez ten budżet.

Interesujące są natomiast i bardziej pogłębione wywody Autora dotyczące formy prawnej aktu prawnego zawierającego rozstrzygnięcie o przyznaniu lub braku przyznania dofinansowania oraz krytyczna ocena rozwiązań wykluczających stosowanie kodeksu postępowania administracyjnego w postępowaniu o dofinansowanie konkretnego projektu z funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności UE.

W rozdziale piątym przedstawione zostały procedury oceny i wyboru projektów. Autor skoncentrował się głównie na analizie trybu konkursowego, wspominając jedynie ogólnikowo o pozakonkursowych trybach wyboru, z uwzględnieniem ewolucji systemu oceny i wyboru projektów. Autor wskazuje w nim mankamenty tych procedur, związane przede wszystkim z brakiem przejrzystości i zbyt dużą arbitralnością podejmowanych decyzji, nie formułuje jednak propozycji poprawy tego stanu rzeczy.

Kolejne rozdziały poświęcone zostały przedstawieniu systemu kontroli administracyjnej (rozdział szósty) oraz sądowo-administracyjnej (rozdział siódmy). Krytycznie ocenił Autor kilkakrotne zmiany procedury odwoławczej i niejasność zakresu tej kontroli. Dotyczy to zarówno kontroli instancyjnej, jak też sądowej. Autor uznał jednak obowiązujący w perspektywie finansowej 2007-2013 system kontroli za prawidłowy i efektywny, nie wpływający jego zdaniem negatywnie na spowolnienie procesów absorpcji środków unijnych. Autor pominął jednak w pracy kwestie rozstrzygania sporów powstających na tle zawieranych umów cywilnoprawnych z beneficjentami, co należy uznać za istotną wadę rozprawy. Kwestie te są przecież niezmiernie istotne dla kształtowania właściwych relacji w sferze podziału środków. Autor negatywnie ocenił natomiast realizację zasady pewności i stabilności regulacji prawnych. Uznał jednak, że stworzony system oceny i wyboru projektów gwarantuje przestrzeganie zasad ustalonych na poziomie UE. W początkowym okresie wyłączono prawo do kontroli sądowej, ustawodawca zmodyfikował jednak regulacje w tym zakresie, między innymi na skutek orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego. Autor słusznie wskazuje na prymat wartości związanych z szybką i skuteczną absorpcją środków nad prawami beneficjentów. Nie przedstawia jednak swoich propozycji takich rozwiązań, które

prowadziłyby do bardziej proporcjonalnego uwzględniania obu tych wartości w procesach absorpcji. Krytyczna ocena regulacji podstawowych kwestii związanych z oceną i wyborem projektów do dofinansowania środkami unijnymi aktami prawnymi pozostającymi poza systemem źródeł prawa powszechnie obowiązującego nie prowadzi Autora do sformułowania własnych propozycji rozwiązań w tym zakresie. Cała monografia skupia się głównie na prezentacji rozwiązań przyjętych dla perspektywy finansowej lat 2007-2013 i w tym zakresie Autor dokonuje wnikliwej analizy systemu oceny i wyboru projektów.

Praca świadczy o bardzo dobrej znajomości zagadnień związanych z tymi procesami, zarówno z punktu widzenia regulacji prawnych, jak też praktycznego ich stosowania. Brakuje jednak odwołania się do danych statystycznych, które pozwoliłyby przeanalizować od strony ilościowej problemy i ich wagę dla procesów absorpcji środków UE. W niewielkim zakresie analiza posłużyła do sformułowania wniosków co do poprawy systemu dla kolejnego okresu programowania w latach 2014-2020. Stąd też, nie umniejszając znaczenia pracy dla poznania obowiązującego systemu oceny i wyboru projektów do dofinansowania w ramach polityki spójności UE, ma ona głównie znaczenie historyczne i jest w niewielkim stopniu przydatna dla badaczy aktualnych rozwiązań prawnych. Wkładem Autora w badania jest zaprezentowanie rozwiązań obowiązujących w przeszłych okresach programowania. Umożliwiają one identyfikację głównych trendów ewolucji systemu. Ograniczenie metody badawczej do analizy historycznej i analizy dogmatycznej nie pozwoliło na bardziej wszechstronne ukazanie występujących problemów. Wnioski Autora koncentrują się zatem na ocenie systemów odnoszących się do poprzednich rozwiązań prawnych, a proponowane przez Autora działania naprawcze dotyczą jedynie wybranych elementów postępowania, silnie akcentując potrzebę zagwarantowania podmiotom ubiegającym się o wsparcie podmiotowego prawa do zaskarżania rozstrzygnięć wraz z ochroną sądową. Autor nie ustosunkował się jednak do głównego problemu realności roszczeń tych podmiotów ze względu na konieczność zagwarantowania szybkości i sprawności przeprowadzania postępowań w sprawie oceny i wyboru projektów, a także do problemu nadmiernego upolitycznienia procesów podejmowania decyzji w tym zakresie.

Przeprowadzone przez Autora badania i ich prezentacja wykazują bardzo dobrą znajomość poruszanej tematyki, a monografia stanowi dobry materiał źródłowy dla badaczy zagadnień związanych z podziałem środków unijnych w procesach realizacji polityki spójności w Polsce. Monografia jest dobrze udokumentowana, jeśli chodzi o orzecznictwo sądów

unijnych, Trybunału Konstytucyjnego, Sądu Najwyższego oraz sądów administracyjnych. Bibliografia budzi więcej zastrzeżeń, gdyż w bardzo niewielkim stopniu wykorzystuje dorobek nauki prawa finansowego i finansów publicznych. W pracy nie wykorzystano także dostępnych raportów dotyczących wykorzystania środków unijnych przygotowanych zarówno przez badaczy naukowych, jak też różnorodne instytucje w ramach działań monitorujących oraz kontrolnych. Uznać zatem należy, choć z dużymi zastrzeżeniami, że monografia pt. „Ocena i wybór projektów do dofinansowania z Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego i Funduszu Spójności” (wyd. Sejmowe, Warszawa 2013) jest osiągnięciem naukowym po otrzymaniu stopnia doktora i stanowi wkład w badania nad wykorzystaniem środków unijnych przez Polskę w ramach polityki spójności.

3. Ocena osiągnięć naukowo-badawczych

Ocena ta związana jest z autorstwem lub współautorstwem publikacji naukowych. Świadczą one o dwóch głównych kierunkach badań naukowych Autora: realizacji polityki spójności oraz prawa konkurencji. Prawo konkurencji było przedmiotem badań Habilitanta w początkowym okresie jego pracy badawczej. Publikacje dotyczyły głównie problematyki ochrony wolnej konkurencji przy jednoczesnym pozostawieniu pewnej swobody przedsiębiorców do przedstawienia ich oferty dla rynku, w tym analizie mechanizmów dystrybucji z punktu widzenia prawa konkurencji. Najistotniejszą pozycją w tym zakresie jest monografia pt. *Dystrybucja produktów na zasadzie wyłączności w Polsce i Unii Europejskiej* (Lublin 2006). W związku z tym zakresem badań znajdują się także opracowania poświęcone analizie orzecznictwa sądowego w sprawach konkurencji, w tym glosa do uchwały Sądu najwyższego z dnia 23 lipca 2008 r. Nie będąc specjalistą z zakresu prawa konkurencji trudno mi przeprowadzić rzetelną ocenę dorobku naukowego dr Rafała Poździka z tego zakresu. Dorobek ten obejmuje zarówno opracowania artykułowe o dość wąskim zakresie tematycznym, jak i monografię dotyczącą porozumień dystrybucyjnych („*Dystrybucja produktów na zasadzie wyłączności w Polsce i Unii Europejskiej*”, Lublin 2006 r.) oraz publikacje odnoszące się do oceny wybranych rozstrzygnięć sądowych.

Drugim nurtem zainteresowań badawczych dr Rafała Poździka są kwestie regulacji prawnych dotyczących realizacji polityki spójności. Publikacje z tego zakresu koncentrują się głównie na analizie wybranych zagadnień związanych z systemem oceny i wyboru projektów

współfinansowanych ze środków unijnych. Liczą one kilkanaście pozycji zarówno o charakterze artykułowym, jak też dwa wydania monografii poświęconej zasadom finansowania projektów ze środków unijnych w Polsce w latach 2007-2013 („Fundusze unijne. Zasady finansowania projektów ze środków unijnych w Polsce w latach 2007-2013, wyd. I – rok 2008, wyd. II – rok 2010). Część z tych opracowań została przez Autora wykorzystana w monografii, którą przedstawił jako nowe osiągnięcia naukowe, uznane przez siebie w Autoreferacie za najważniejsze osiągnięcie naukowe. Publikacje te świadczą o dobrej znajomości zagadnień absorpcji środków unijnych, nie tylko od strony regulacji prawnych, lecz także praktyki. Wśród publikacji tych wyróżnić należy opracowanie pt. „Zasady wdrażania funduszy unijnych w latach 2014-2020” (Europejski Przegląd Sądowy Nr 12/2014) prezentujące istotne zmiany w odniesieniu do sposobu finansowania ze środków unijnych projektów realizujących politykę spójności. Za szczególnie interesujące należy uznać także te publikacje, które dotyczą zwrotu środków unijnych analizowane z poziomu zarówno państwa członkowskiego, jak też beneficjentów środków pomocowych. Są to następujące artykuły: „Glosa do uchwały Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 27 października 2014 r. II GPS 2/2014” – Orzecznictwo Sądów Polskich Nr 6/2015, „Obowiązek zwrotu pomocy z funduszy strukturalnych i funduszu spójności przez państwo członkowskie” – Europejski Przegląd Sądowy Nr 3/2012, „Decyzje o zwrocie środków unijnych w praktyce wdrażania Regionalnych Programów Operacyjnych” – Samorząd Terytorialny Nr 7-8/2013. Autor poddał w nich analizie główne przyczyny zwrotu środków unijnych, zasady postępowania w tym zakresie, a także relacje między obowiązkiem zwrotu środków przez beneficjentów programów a obowiązkiem zwrotu środków przez państwa członkowskie.

Autor zajął się w swoich publikacjach zasadami i regulacjami właściwymi dla nowej perspektywy finansowej lat 2014-2020. Świadczy o tym opracowanie pt. Zasady wdrażania funduszy unijnych w latach 2014-2020 opublikowane w Europejskim Przeglądzie Sądowym Nr 12/2014.

W dorobku naukowym dr Rafała Poździka znajdują się także publikacje dotyczące innych dziedzin związanych ze stosowaniem prawa unijnego. Dotyczą one wybranych bardzo różnych tematycznie zagadnień związanych ze stosowaniem tego prawa, takich jak ocena charakteru prawnego Karty Praw Podstawowych UE, podatku akcyzowego i podatku VAT, a także problemów związanych z reklamą kart kredytowych w kontekście naruszania interesów konsumentów. Świadczą one o szerszych zainteresowaniach badawczych Autora.

4. Osiągnięcia w zakresie dorobku dydaktycznego i popularyzatorskiego oraz współpracy międzynarodowej

Dr Rafał Poździk ma znaczące osiągnięcia dydaktyczne i w zakresie popularyzacji nauki. Wiąże się to z prowadzeniem licznych i różnorodnych w formie zajęć dotyczących instytucji i źródeł prawa UE, funduszy strukturalnych i finansowania projektów unijnych. Jednym z efektów działalności dydaktycznej jest promotorstwo kilkudziesięciu prac licencjackich i magisterskich obronionych na WPiA UMCS oraz kilkudziesięciu prac na studiach podyplomowych. Przejawem aktywności naukowej jest także aktywny udział w krajowych i międzynarodowych konferencjach naukowych. Wprawdzie habilitant nie kierował pracami badawczymi w ramach grantów badawczych, uczestniczył jednak w przygotowaniu analiz dotyczących wdrażania projektów unijnych oraz budowania e-administracji w Polsce. Jest autorem dokumentu „Program Zintegrowanej Informatyzacji Państwa do 2020 r. (przyjętego przez Radę Ministrów) oraz współautorem „Programu Operacyjnego Polska Cyfrowa” na lata 2014-2020 (również przyjętego przez Radę Ministrów). Posiada zatem osiągnięcia nie tylko stricte naukowe, ale także eksperckie. Aktywnie uczestniczył w pracach organizacyjnych UMCS w Lublinie pełniąc m.in. funkcję kierownika i sekretarza studiów podyplomowych.

Oceniając osiągnięcia w zakresie dorobku dydaktycznego oraz współpracy naukowej, a także innych form aktywności naukowej i popularyzatorskiej należy stwierdzić, że Habilitant spełnia większość obowiązujących w tym zakresie kryteriów, z wyjątkiem udziału w badaniach realizowanych w ramach grantów. Na podkreślenie zasługuje udział w opracowywaniu ważnych dokumentów rządowych związanych z realizacją polityki spójności, a także duże doświadczenie praktyczne wykorzystywane w pracach badawczych i dydaktycznych.

5. Konkluzja

Po analizie dorobku naukowego dr Rafała Poździka po uzyskaniu stopnia naukowego doktora nauk prawnych, w tym monografii pt. „Ocena i wybór projektów do dofinansowania z Europejskiego Funduszu rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego i Funduszu Spójności „ wskazanej jako osiągnięcie naukowe należy stwierdzić, że w przeważającej większości zostały spełnione wymogi, o których mowa w art. 16 ust. 2 ustawy

o stopniach naukowych i tytule naukowym oraz o stopniach naukowych i tytule w zakresie sztuki. Dorobek naukowy Habilitanta świadczy o dobrej znajomości zagadnień poruszonych w przygotowanych przez Niego opracowaniach, zarówno od strony teoretycznej, jak i praktycznej stanowiąc twórczy wkład w rozwój nauki badającej prawo europejskie. Uzasadnia to zatem wniosek o dopuszczenie dr Rafała Poździka do kolejnych etapów procedury zmierzającej do nadania stopnia naukowego doktora habilitowanego nauk prawnych.

