

Lublin, 18 luty 2022 r.

Dr hab. Andrzej Gorgol, prof. UZ  
Instytut Nauk Prawnych  
Katedra Prawa Administracyjnego i Finansowego  
Uniwersytet Zielonogórski

## RECENZJA

**pracy doktorskiej magistra Jarosława Redo zatytułowanej *Niepubliczny beneficjent środków pochodzących z Europejskiego Funduszu Społecznego*, Wrocław 2021, maszynopis, ss. 444**

Wykonując uchwałę Rady Dyscyplin Naukowych Nauki Prawne oraz Ekonomia i Finanse Uniwersytetu Wrocławskiego, podjętą na posiedzeniu w dniu 13 grudnia 2021 r. w przedmiocie wyznaczenia recenzentów rozprawy doktorskiej magistra Jarosława Redo, zatytułowanej *Niepubliczny beneficjent środków pochodzących z Europejskiego Funduszu Społecznego*, Wrocław 2021, maszynopis, ss. 444, przygotowanej pod kierunkiem naukowym Pana dr. hab. Witolda Srokosza, prof. UW, uprzejmie przedkładam niniejszą recenzję.

Według mojej opinii recenzowana rozprawa doktorska magistra Jarosława Redo spełnia wymagania sformułowane w art. 13 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, ze zm. Odzwierciedla ona ogólną i praktyczną wiedzę teoretyczną doktoranta w zakresie dyscypliny nauk prawnych, w szczególności z zakresu prawa administracyjnego oraz cywilnego, a także wystarczający stopień opanowania przez nią umiejętności samodzielnego prowadzenia pracy naukowej, w tym zastosowania wymagań warsztatowych stawianych publikacjom pracowników naukowych. Mgr Jarosława Redo trafnie zdiagnozował istotny problem badawczy i zaproponowała jego rozwiązanie.

### **I. Recenzja tematu pracy doktorskiej, problemów i celów badawczych, zakresu rozważań, użytych metod badawczych**

Tematyka pozycji prawnej beneficjenta środków pochodzących z Europejskiego Funduszu Społecznego nie doczekała się dotychczas kompleksowego opracowania

naukowego. Wydaje się, że jest to spowodowane wielowątkowością, złożonością i interdyscyplinarnością problemu badawczego. Dotychczasowe publikacje naukowe, praktyczne i popularyzatorskie koncentrowały się na wycinkowej analizie form zjawiskowych przekazywania podmiotowi nienależącemu do sektora finansów publicznych środków unijnych i własnych zasobów pieniężnych budżetu państwa. Już chociażby z tych powodów wybór problematyki badawczej dokonany przez Doktoranta należy uznać za trafny i zasługujący na pełną aprobatę.

Cel i problem badawczy, zastosowane metody do jego rozwiązania oraz zakres tematyczny rozprawy powinny być opisane w jej wstępie. Niestety kwestie te są rozproszone w różnych częściach dysertacji. Ten zabieg konstrukcyjny powoduje także zbyt skromne w stosunku do typowej pracy naukowej ujęcie treści jej wstępu. Nie ma on żadnego uzasadnienia merytorycznego i w mojej ocenie jest wadliwy. Brakuje chociażby jednoznacznego opisu problemu badawczego i umotywowania jego występowania. Doktorant wskazał jako cel badawczy „przeprowadzenie analizy konstrukcji, sposobów nawiązywania, trwałości stosunków i relacji prawnych, w których uczestniczy niepubliczny beneficjent środków z Europejskiego Funduszu Społecznego, a także źródeł prawa i obowiązków konstruujących jego pozycję prawną” (str. 9). Można przypuszczać, że w tym zadaniu jest zawarty problem badawczy. Dotyczy on konstrukcji, sposobów nawiązywania, trwałości stosunków i relacji prawnych, w których uczestniczy niepubliczny beneficjent środków pochodzących z Europejskiego Funduszu Społecznego. Trudno uznać za właściwe zliczenie do problemu badawczego kategorii źródeł prawa. Kwestia ta dla prawnika jest oczywista, skoro ustawa zasadnicza reguluje takie źródła. Nie jest także prawidłowe wymienienie przez Doktoranta tylko obowiązków, a pominięcie uprawnień, gdyż one wspólnie determinują status beneficjenta środków publicznych. Stanowią także element konstrukcyjny stosunku prawnego, czyli tworzą jego treść. Z tego powodu jest zbędne ich wyodrębnienie przez Doktoranta. Analiza konstrukcji stosunku prawnego obejmuje również badanie jego treści. Opis celu badawczego pojawia się także w podsumowaniu rozważań autorskich ( str. 381). Już *primo facie* można zauważyć niespójność tego opisu. Doktorant stwierdził, że celem badawczym dysertacji było poznanie i wyjaśnienie istoty stosunków prawnych łączących niepublicznego wnioskodawcę oraz beneficjenta z innymi podmiotami, a także systemu źródeł praw i obowiązków konstruujących ich sytuację prawną. Wynika z tego wniosek, że myli on cel poznawczy z celem badawczym.

Dopiero w rozdziale 1.3. dysertacji zostały opisane metody badawcze w szerszym kontekście założeń metodologicznych. Za trafne i umotywowane należy uznać wybór oraz zastosowanie metod dogmatycznej, funkcjonalnej, analizy i historyczno-porównawczej. Natomiast kontrowersje budzi pominięcie metody komparatystycznej. Doktorant umotywował ten brak tym, że „stworzenie i zapewnienie sprawnego funkcjonowania systemu alokowania środków pochodzących z budżetu UE jest wyłączną kompetencją państwa członkowskiego, a ramy regulacyjne i instytucjonalne muszą być zgodne z ich wewnętrznym porządkiem” (str. 29). Ograniczył się więc do wertykalnego aspektu komparatystyki. Należy jednak podkreślić, że podniesione przez Doktoranta argumenty uzasadniają zastosowanie metody porównawczej w ujęciu horyzontalnym. Pominięcie tej kwestii stanowi mankament recenzowanej rozprawy.

Zakres merytoryczny wywodu autorskiego jest skoncentrowany na zagadnieniach typowych dla prawa administracyjnego i cywilnego. Brakuje natomiast pogłębionej analizy stosunków i relacji, których źródłem są przepisy prawa finansowego. W mojej ocenie zakres przedmiotowy dysertacji powinien być rozciągnięty na zasady gospodarowania środkami publicznymi uregulowanymi w ustawie o finansach publicznych. W istotnym stopniu determinują one treść stosunku dotacyjnego oraz pozycję prawną jego podmiotów.

## **II. Recenzja struktury, materiału źródłowego i strony formalnej pracy doktorskiej**

Struktura pracy doktorskiej powinna być zdeterminowana tezą, założeniami i celami zamierzania badawczego. Niestety, założenie to nie zostało prawidłowo zrealizowane. Poza już sygnalizowaną, krytyczną oceną wyodrębnienia wstępu i rozdziału I zatytułowanego *Zagadnienia wprowadzające* wątpliwość budzi nazwanie podsumowania dysertacji mianem *Wnioski*, nadanie mu formy rozdziału merytorycznego i podział na dwa podrozdziały. Nomenklatura rozdziału 6 jest myląca, gdyż Doktorant zawarł w nim również oceny. Z kolei nazwanie dwóch podrozdziałów mianem *Wnioski Ogólne* i *Wnioski szczególne* jest niezasadne, gdyż nie wiadomo, czym różnią się one. Podsumowanie nie powinno być traktowane za merytoryczny rozdział, gdyż poza przytoczeniem tezy i hipotez badawczych, uzasadnieniem ich trafności stanowi tą część rozprawy doktorskiej, w której „zbierane są” oceny i wnioski sformułowane w typowych rozdziałach merytorycznych. Zauważam nadmierną i niepotrzebną rozbudowę układu formalnego dysertacji przez wyodrębnienie w podrozdziałach kolejnych jednostek redakcyjnych. Powoduje to również zbytnią ogólnikowość treści w nich zamieszczonych. Na przykład jednostka 3.2. pracy doktorskiej ma

objętość tylko jednej strony. Na aprobatę zasługuje konsekwentne wyodrębnienie w każdym rozdziale wprowadzenia. Jednak razi lakoniczność treści takich podrozdziałów. Na przykład w rozdziale 3 dysertacji wprowadzenie zawiera jeden akapit o objętości poł strony.

Pierwszy rozdział merytoryczny, który jest oznaczony cyfrą 2, jest skoncentrowany na problematyce sytuacji prawnej wnioskodawcy. Następny rozdział zawiera analizę stosunku dotacyjnego. Przejawia się w tym brak konsekwencji Doktoranta, który powinien albo treść rozdział 3 ukierunkować na zagadnienie sytuacji prawnej beneficjenta w procedurze dotowania, albo w nomenklaturze rozdziału 2 podkreślić, że jest on dedykowany kwestii stosunku kwalifikacyjnego. Natomiast rozdział 4 jest zatytułowany *Swoiste źródła praw i obowiązków wnioskodawcy i beneficjenta środków Europejskiego Funduszu Społecznego*. Nie wiadomo dlaczego doktorant nie uznał za takie źródło „akty indywidualane”, do których nawiązuje tytuł rozdziału 5. Co więcej, nazwy podrozdziałów nie odnoszą się do poszczególnych aktów, ale do sytuacji prawnej beneficjenta i wnioskodawcy. Nie występuje więc spójność nazewnictwa rozdziału i jego treści.

Na uznanie zasługuje dobór i wykorzystanie materiału źródłowego. Wykaz literatury zawiera zarówno opracowania polskie, jak i zagraniczne. Nie tylko ilość wykorzystanej bibliografii, ale i jej różnorodność oceniam bardzo wysoko. Nie zgłaszam żadnych zastrzeżeń do wykazu aktów prawnych i innych źródeł. Bardzo obszerne i trafnie dobrane jest orzecznictwo trybunałów oraz sądów.

Za uchybienie warsztatowe uznaję dosłowne przytасzczenie treści przepisów prawnych, a nie ich komentowanie (np. str. 54). Niekiedy w przypisach brakuje koniecznych informacji. Na przykład w przypisie 13 pominięto dane o miejscu publikacji źródła. W wykazie dokumentów systemów realizacji programów operacyjnych występuje ten sam błąd. Doktorant myli źródło z miejscem jego publikacji, którym jest strona internetowa (np. przypis 16, 17). Brakuje więc przytoczenia tytułu publikacji i ewentualnie jej autora. Niekiedy jest powoływana bibliografia bez wskazania konkretnych stron (np. przypis 140). Nieprawidłowe jest niestosowanie żadnego przypisu w obszernym, kilkustronicowym i wieloakapitowym tekście (np. s. 162-166). Wada ta sugeruje, że w tej części dysertacji zawarte są tylko własne rozważania autorskie. Z kolei na stronie 31 Doktorant powołuje się na cudzą opinię, że środki unijne są niepotrzebne, ale nie ma przypisu przywołującego to źródło. Ten sam błąd występuje, gdy prezentowane są wnioski z analizy wzorców umów o dofinansowanie. Brakuje oznaczenia, co było przedmiotem badań (np. str.163). Zbędne są jednozdaniowe

akapity, gdyż nie wnoszą one nic nowego do wyводу autorskiego. Jaskrawym przykładem jest podrozdział 1.2 dysertacji, który dotyczy fundamentalnej kwestii uzasadnienia tematyki i przedmiotu badań. W języku polskim zdanie rozpoczyna rzeczownik, a nie słowo „Ale” (np. str. 15), „Ich” (np. str. 292), „Jej” (np. str. 393), „Dlatego” (np. str. 36). Za błąd zarówno leksykalny, jak i merytoryczny należy uznać użycie wyrazów „ustawodawca unijny” (np. s. 15), gdyż środki Europejskiego Funduszu Społecznego nie są regulowane unijną ustawą, ale innymi aktami prawa UE. Prawnik nie powinien mylić przepisów prawa z zapisami (np. str. 59), którą instytucją prawa cywilnego. Nie ma zapisów ustawy wdrożeniowej i innych aktów prawnych. Wyraz „reasumując” (np. str. 132) ma inne znaczenie niż podsumowanie autorskich wywodów. Z oczywistych względów wytyczne nie mogą być „omawiane” w pracy doktorskiej, ale są „opisywane” (np. str. 275). Błędem językowym i logicznym jest sformułowanie „na wniosek wnioskodawcy” (str. 104). Wiadomo bowiem, że wniosek nie może być złożony przez inny podmiot procedury. Występują także zdania bardzo rozbudowane wewnętrznie, konstruowane w sposób typowy dla manieri urzędniczej i sądowniczej, czyli z przytoczeniem wszystkich przepisów aktów prawnych, tworzących podstawę prawną do działania w danej sprawie. Powoduje to trudność w śledzeniu toku wyvodu autorskiego. Uznaję także za zbędne użycie pytań retorycznych w toku wyvodu autorskiego (np. str. 356), zamiast formułowania od razu odpowiedzi na nie w formie zdania oznajmującego.

Należy podkreślić, że wskazane mankamenty warsztatowe i językowe nie są dominujące w treści recenzowanej rozprawy. Niemniej jednak dowodzą, że mgr Jarosław Redo nie jest jeszcze w pełni doświadczonym badaczem naukowym. Niewątpliwie osiągnął on wystarczający stopień opanowania umiejętności samodzielnego prowadzenia pracy naukowej, w tym zastosowania wymagań warsztatowych stawianych publikacjom pracowników naukowych.

### **III. Recenzja treści rozprawy doktorskiej**

Oryginalność rozwiązania problemu badawczego analizowanego przez Doktoranta widzę przede wszystkim w tym, że sformułował ważne konkluzje o istocie i złożoności stosunków oraz więzi prawnych łączących wnioskodawcę, beneficjenta środków z Europejskiego Funduszu Społecznego z innymi podmiotami. Oceny i wnioski zarówno *de*

*legea lata*, jak i *de lege ferenda* są zasadne i umotywowane materiałem źródłowym. Niewątpliwie należy uznać, że zamierzenie badawcze zostało zrealizowane w sposób udany i owocny. Jednak ta pozytywna, generalna ocena nie wyklucza sformułowania poniższych, częściowych i szczegółowych wątpliwości.

Doktorant trafnie stwierdził, że beneficjent środków unijnych, otrzymuje także środki własne budżetu państwa (str. 10). Jednak nie są one transferowane do budżetu UE. Z tego powodu niezrozumiałe jest stwierdzenie, że „w każdym euro transferowanym z unijnego budżetu jest ok. 32 eurocentów, które pochodzą z budżetu naszego państwa”. Ten pogląd nie został w żaden sposób umotywowany. Niewątpliwie każde państwo członkowskie dokonuje wpłat do budżetu UE. Jednak nie można uznać, że rola Polski jest wiodąca w finansowaniu dochodów tej organizacji międzynarodowej i to na poziomie 1/3 jej zasobów własnych. Doktorant określił budżet unijny mianem „budżetu wspólnego” (str.15). Nie jest to trafne, gdyż jest to indywidualny plan finansowy UE.

Stosunki administracyjne mogą być władcze lub niewładcze. Nie jest więc zasadne zredukowanie istoty tej relacji prawnej tylko do władztwa administracyjnego (np. str. 37). Zwarcie umowy dotacyjnej odbywa się w ramach wykonywania zadań publicznych. Organy władzy publicznej mają kompetencje regulowane przepisami prawa publicznego. Umowa jest zatem jednym z prawnie dopuszczalnych źródeł nawiązania stosunku administracyjnego. Drugi etap (po postępowaniu kwalifikacyjnym) ubiegania się o środki europejskie nie jest więc – jak twierdzi Doktorant (str. 381) – cywilnoprawny, lecz administracyjnoprawny i prawnofinansowy.

Na str. 81 recenzowanej rozprawy została sformułowana definicja procedury konkursowej. Jakoby ma ona oznaczać „zbiór przepisów i zasad regulujących postępowanie, którego celem jest wybór najlepszych projektów z punktu widzenia przyjętych kryteriów oceny”. Wątpliwość dotyczy nie tylko kwestii relacji procedury i postępowania, gdyż zazwyczaj są one synonimami. Istotniejsza jest kwestia przepisów proceduralnych. W mojej ocenie nie są one elementem składowym konkursów, ale ważnym czynnikiem zewnętrznym. Procedury są bowiem sformalizowane, czyli regulowane prawem.

Nie jest zasadne opisywanie unijnego zakazu dyskryminacji przez rozpatrywanie go tylko w kontekście równego dostępu do informacji. Doktorant wręcz utożsamił oba standardy (str. 86). Niewątpliwie zakaz dyskryminacji jest postanowieniem traktatowym i standardem konstytucyjnym. Powinien więc mieć zastosowanie do wszystkich stosunków prawnych

łączących wnioskodawcę i beneficjenta środków publicznych z Europejskiego Funduszu Społecznego.

Błędne jest stwierdzenie, że „prawo podatkowe składa się z dwóch elementów: interesu prawnego i roszczenia” (str. 130). Roszczenie jest bowiem jedną z form takiego prawa. Interes prawny nie może być utożsamiany z uprawnieniem. Prawa i obowiązki stanowią treść stosunku prawnego, która nie obejmuje takiego interesu.

Wątpliwości budzi stwierdzenie, że obowiązek udzielenia dotacji w drodze umowy wynika wprost z prawa unijnego (str. 141). Po pierwsze, dotacja jest instrumentem fakultatywnym, a nie obligatoryjnym. Niewłaściwe jest więc opisywanie jej istoty za pomocą obowiązku, a nie uznania. Po drugie, nie zawsze jest stosowana umowa w procedurze dotowania. Nie wszystkie jednostki sektora finansów publicznych są osobami prawnymi, a podmiot dofinansowany środkami Europejskiego Funduszu Społecznego powinien mieć zdolność do czynności prawnych. Po trzecie, umowa o udzielenie dotacji jest uregulowana zarówno przepisami unijnymi, jak i prawa finansowego oraz cywilnego.

Doktorant błędnie uznał, że przedmiotem prawnofinansowego stosunku dotacyjnego jest „projekt rozumiany jako przedsięwzięcie objęte wsparciem finansowym” (str. 156). W rzeczywistości jest to dotacja, czyli bezzwrotne świadczenie pieniężne wydatkowane z budżetu państwa lub jednostki samorządu terytorialnego. Na tej samej stronie rozprawy doktorskiej pojawia się inne określenie przedmiotu stosunku dotacyjnego. Doktorant stwierdził, że jest to „zobowiązanie się właściwej instytucji do przekazania środków finansowych i prawo beneficjenta do domagania się realizacji tego uprawnienia i zobowiązanie do wydatkowania przyznanych środków zgodnie z ich przeznaczeniem oraz skorelowany z nim uprawnienie dotującego do egzekwowania realizacji projektu zgodnie z umową i przepisami prawa”. Należy uznać, że pomylił on przedmiot z treścią stosunku prawnego. Warto zauważyć, że zobowiązanie jest stosunkiem prawnym, a więc nie może być utożsamiane z obowiązkiem i przedmiotem więzi prawnej łączącej wierzyciela z dłużnikiem. Mgr Jarosław Redo niejako zaprzecza swoim wypowiedziom, gdy na str. 157 dysertacji zalicza projekt i jego realizację zarówno do materialnego przedmiotu, jak i podstawy oraz przyczyny nawiązanie więzi prawnej między stronami umowy dotacyjnej.

Doktorant analizuje wpływ pandemii COVID-19 na pozycję prawną wnioskodawcy i beneficjenta środków z Europejskiego Funduszu Społecznego. Badanie szczególnych regulacji tego zagadnienia oceniam pozytywnie. Jednak brakuje w opisie wpływu pandemii

na stosunek dotacyjny analizy możliwości modyfikowania treści zobowiązania umownego zgodnie z cywilnoprawną instytucją *rebus sic stantibus*.

Nie sposób uznać za trafne stwierdzenia, że „Ponieważ stosunek partnerstwa ma charakter cywilnoprawny, a z samej idei partnerstwa wynika zgodne współdziałanie, zmiany w umowie i treści tego stosunku wymagają jednomyślności stron” (str. 237). Jak powszechnie wiadomo, tylko porozumienie zmieniające lub rozwiązujące jest przejawem zgodnych oświadczeń woli stron. Natomiast wypowiedzenie to jednostronna czynność prawna. Nie wymaga więc akceptacji kontrahenta. Z tego powodu Doktorant popełnia błąd, wymyślając instytucję „jednomyślnego wypowiedzenia” (str. 237).

Nazwa rozdziału 5 nietrafnie sygnalizuje, że zostaną w nim przeanalizowane akty indywidualne kształtujące pozycję prawną wnioskodawcy i beneficjenta Europejskiego Funduszu Sprawiedliwości. Niewątpliwie błędem jest utożsamienie ich z czterema informacjami o: negatywnej ocenie wniosku o dofinansowanie, nieuwzględnieniu protestu, negatywnym wyniku ponownej oceny, pozostawieniu protestu bez rozpatrzenia. Informacja nie jest także indywidualnym rozstrzygnięciem, jak niezasadnie twierdzi Doktorant (str.255). Nie może ona być tym bardziej uznana za zdarzenie prawotwórcze, które tworzy nową sytuację prawną wnioskodawcy lub beneficjenta.

Według Doktoranta występuje dualizm procedur w przedmiocie zwrotu środków publicznych (5.3.2. recenzowanej rozprawy). Wynika on jakoby z podziału postępowania zwrotowego na dwa etapy (str. 355). Dualizm oznacza podwójność, współistnienie, dwoistość natury zjawiska (Słownik języka polskiego PWN, <https://sjp.pwn.pl/slowniki/dualizm.html>, dostęp: 17.02.2022 r.). Sekwencyjność dokonywania korekty finansowej i następcość wydawania decyzji o zwrocie dofinansowania nie spełnia więc wymagania dualizmu. Nie zgadzam się także z tezą, że „procedura zwrotowa łączy w sobie” elementy cywilnoprawne (instytucje korekty finansowej i dobrowolnego zwrotu) i publicznoprawne, a ściślej finansowo-prawne, przez uruchomienie postępowania administracyjnego” (str. 382). Wszystkie te kwestie są przedmiotem uregulowania prawa publicznego. Dobrowolność zwrotu środków publicznych i niewładczy charakter korekty finansowej nie oznacza, że są to oświadczenia woli ukierunkowane na wywołanie skutków cywilnoprawnych, polegających na powstaniu, ustaniu lub zmianie istniejącego stosunku regulowanego przepisami prawa prywatnego. Poza tym, wszczęcie postępowania administracyjnego jest zagadnieniem z



zakresu prawa administracyjnego, a nie prawa finansowego, które reguluje przesłanki wydania decyzji.

Zastrzeżenie budzi stwierdzenie, że nieprawidłowość może wynikać z naruszenia dyscypliny finansów (str. 406). Po pierwsze, jest ono nieprecyzyjne, gdyż odpowiedzialność z tytułu naruszenia dyscypliny ogranicza się do finansów publicznych, a więc nie ma zastosowania do finansów prywatnych. Po drugie, zdanie jest błędne. Naruszenie jest nieprawidłowością, a nie odrębnym bytem. Po trzecie, nie ma między nimi relacji przyczynowo- skutkowej. Po czwarte, odpowiedzialność z tytułu naruszenia dyscypliny finansów publicznych jest sankcją za popełnienie naruszenia, a więc ma charakter następczy w stosunku do zdarzenia naruszającego przepisy prawa.

#### IV. Konkluzja

Podsumowując swoje oceny zawarte w niniejszej recenzji stwierdzam, że dysertacja Pana magistra Jarosława Redo spełniała w wystarczającym stopniu ustawowe wymagania stawiane pracom doktorskim. Na tej podstawie wnoszę o dopuszczenie Doktoranta do dalszych etapów przewodu doktorskiego, w tym publicznej obrony przedłożonej rozprawy doktorskiej.

**KIEROWNIK**  
Katedry Prawa Administracyjnego i Finansowego  
dr hab. Andrzej Gorgol, prof. UZ