

RECENZJA

rozprawy doktorskiej mgr Jarosława Redo „Niepubliczny beneficjent środków pochodzących z Europejskiego Funduszu Społecznego”, Wrocław 2021, ss. 444

I

Autor deklaruje na wstępie, że inspiracją do napisania recenzowanej dysertacji stało się 16-letnie doświadczenie w opracowywaniu wniosków o dofinansowanie w ramach programów operacyjnych współfinansowanych z Europejskiego Funduszu Społecznego, realizacji projektów oraz doradztwa świadczonego jednostkom samorządu terytorialnego i podmiotom niepublicznym. To imponujący kapitał doświadczeń praktycznych, stanowiący podstawę do konfrontacji założeń systemowych i praktyki oraz oceny owej praktyki. Konkretnie zaś owa aktywność znalazła wyraz w uczestnictwie w ponad stu konkursach i pozyskiwaniu pomocy w uzyskaniu dofinansowania dla blisko pięćdziesięciu podmiotów. Ważna jest też perspektywa czasowa, sprowadzająca się do możliwości obserwacji i analizy ewolucji systemu wdrażania i wydatkowania unijnych środków, od początku pozyskiwania przez Polskę pomocy finansowej z Brukseli.

W pracy widoczna jest częściowa niezgodność pomiędzy tytułem a treścią. Tytuł mówi o niepublicznym beneficjencie natomiast treść dotyczy również wnioskodawcy (rozdziały II, IV, V). Równocześnie należy sobie uświadomić, że beneficjent musi być wnioskodawcą, natomiast wnioskodawca nie musi być beneficjentem. Najprościej można było tego uniknąć rozszerzając tytuł, gdyż problematyka wnioskowania wiąże się nierozdzielnie z dostępem do środków pochodzących z Europejskiego Funduszu Społecznego. Tym bardziej, że zgodnie z deklaracją na s. 9 głównym założeniem badawczym jest analiza stosunków prawnych w procesie p o z y s k i w a n i a i r e a l i z a c j i środków z wymienionego funduszu. Zaakcentowano przy tym, że sytuacja prawna zarówno niepublicznego wnioskodawcy jak i beneficjenta środków EFS jest złożona i

wiąże się z nawiązywaniem stosunków i relacjami prawnymi w sferze prawa cywilnego, administracyjnego i finansowego.

Autor jednoznacznie wiąże też wątek wnioskodawcy i beneficjenta w tej części pracy, która poświęcona jest przyjętej metodologii. Na s. 31 napisał wprost, że przyjęte założenia metodologiczne służą wyjaśnieniu jak funkcjonuje prawo w obszarze wykorzystania środków z funduszy strukturalnych w części odnoszącej się do wnioskodawców i beneficjentów projektów współfinansowanych z EFS.

Równocześnie wskazano na dwie funkcje regulacji prawnych. Po pierwsze, mają one za zadanie przyczyniać się do prawidłowego wykorzystania środków unijnych i krajowych środków publicznych pod względem formalnym i merytorycznym, chroniąc w ten sposób interesy finansowe Unii Europejskiej i państwa członkowskiego. Po drugie zaś, rozwiązania prawne mają zapewnić efektywność rozdysponowania tych środków umożliwiając zarówno szybką alokację w ramach poszczególnych konkursów, wykorzystanie w największym stopniu środków przewidzianych dla państwa członkowskiego oraz stworzyć zachęty do ubiegania się o dofinansowanie projektów w przyszłości.

Generalnie stwierdzam, że podjęta w recenzowanej dysertacji tematyka badawcza jest trafna i ma ważne znaczenie.

II

Praca składa się ze wstępu, pięciu rozdziałów oraz wniosków. Nazwanie tych ostatnich rozdziałem nie jest trafne. Mają one w dysertacjach odrębne znaczenie, podobnie jak podsumowania.

W pierwszym z rozdziałów zawarte są kwestie wprowadzające do dalszych rozważań a to: fundusze europejskie jako przedmiot badań, pojęcie niepublicznego wnioskodawcy i beneficjenta Europejskiego Funduszu Społecznego, specyfika tego funduszu na tle innych funduszy polityki spójności oraz założenia metodologiczne. Ze względów merytorycznych sekwencja podtytułów 1.2.1. i 1.2.2. powinna być odwrotna.

W drugim omówiono sytuację prawną wnioskodawcy w procedurze wyboru projektu współfinansowanego z Europejskiego Funduszu Społecznego. Określenie „sytuacja” mogłoby zostać zastąpione słowami „pozycja prawna”. Kluczowymi kwestiami w tym fragmencie dysertacji są definicja beneficjenta (s. 49-56) oraz uzyskanie statusu beneficjenta (s. 57-103). Pojęcie beneficjenta

zasadnie przedstawiono w sposób wszechstronny, poczynawszy od określenia słownikowego a skończywszy na przepisach unijnych i krajowych. Zwrócono uwagę na fakt, że jego definicja w regulacjach brukselskich jest bardzo ogólna a równocześnie zobowiązująca państwa członkowskie, aby szczegółowo uregulowały kryteria prawne i ekonomiczne jakie musi spełnić dofinansowywany podmiot. Natomiast punktem wyjścia do otrzymania statusu beneficjenta są przesłanki podmiotowa i przedmiotowa.

Zgodnie z oczekiwaniami odrębną uwagę poświęcono szczególnym regulacjom związanym z pandemią COVID – 19 (s. 103-106). Generalnie rzecz biorąc jako *lex specialis* wobec ustawy wdrożeniowej przepisy spec-ustawy funduszowej, odnoszące się do wyboru projektów, mają na celu umożliwienie przeprowadzenia procedur konkursowych w czasie pandemii i ich dostosowanie do utrudnionych warunków aplikowania o środki unijne.

W rozdziale trzecim omówiono stosunek dotacyjny w projektach współfinansowanych z Europejskiego Funduszu Społecznego. Autor zadeklarował, że celem rozważań jest analiza konstrukcji, powstania i zakończenia stosunku dotacyjnego oraz problem trwałości. Zaznaczył, że w odróżnieniu od dotacji przyznawanych z innych publicznych źródeł niż unijne posłużono się również pojęciami stosunku prawno-dotacyjnego dofinansowania i stosunku dofinansowania, które akcentują odmiennność tego typu relacji pomiędzy beneficjentem a dotującym. Poddano analizie umowę o dofinansowanie jako kwalifikowanej formie umowy dotacyjnej oraz modyfikację stosunku dofinansowania w projektach partnerskich i grantowych. Wykorzystane źródła prawne posłużyły zaś do weryfikacji hipotez oraz dominujących cech administracyjnoprawnych stosunku dofinansowania nawiązanego w formie cywilnoprawnej. Odniesiono się również do kwestii trwałości wykraczającej poza okres realizacji projektu.

Podobnie jak w poprzednim rozdziale, tak i w tym zasadnie zaprezentowano procedurę dotacyjną w okresie pandemii COVID – 19 (s. 184 – 188). Stwierdzono, że chociaż specustawa wprowadziła istotne zmiany, to stała się narzędziem, dzięki któremu możliwe jest, chociaż częściowe złagodzenie skutków epidemii na etapie realizacji umowy dofinansowania, a finalnie osiągnięcie celów sformułowanych w programach i projektach współfinansowanych z EFS.

Rozdział czwarty poświęcono swoistym źródłom praw i obowiązków wnioskodawcy i beneficjenta środków Europejskiego Funduszu Społecznego. Wyodrębniono w nim: osie konkursu, wytyczne, regulaminy konkursu, umowy o partnerstwie, umowy o powierzeniu grantu, umowy o uczestnictwie w projekcie.

Jest to dobór w pełni reprezentatywny i trafny. Rozważania te pozwoliły m.in. nawiązać do podstawowej tezy pracy oraz na weryfikację hipotezy, że częściowe określenie sytuacji prawnej wnioskodawcy i beneficjenta w systemie realizacji jest zgodne z Konstytucją RP.

W ostatnim rozdziale jest mowa o aktach indywidualnych, które kształtują sytuację prawną wnioskodawcy i beneficjenta EFS – jest on najobszerniejszy spośród wszystkich (s. 255–379). Przedstawiono w nim: charakter prawny rozstrzygnięć związanych z negatywną oceną wniosku o dofinansowanie, sytuację prawną wnioskodawcy w procedurze odwoławczej, nieprawidłowości indywidualne, przesłanki zwrotu i dualizm procedur z nim związanych, sankcje wykluczenia z możliwości otrzymania środków unijnych i odpowiedzialność pracowników niepublicznego beneficjenta za naruszenie dyscypliny finansów publicznych. Dobór wymienionych zagadnień jest trafny a ich analiza i interpretacja są poprawne.

Stwierdzam, że sekwencja poszczególnych rozdziałów jest prawidłowa a ich treść nie tylko wyczerpuje temat, ale wykracza poza niego na skutek uwzględnienia tematyki wnioskodawcy.

III

Ocenę merytoryczną dysertacji należy powiązać z jej celem oraz hipotezami. Autor określa cel dwukrotnie. Na s. 9 pisze, że sytuacja prawna niepublicznego wnioskodawcy i beneficjenta środków pochodzących z EFS jest złożona i powstaje na skutek nawiązywania stosunków i relacji prawnych z podmiotami publicznymi i prywatnymi w sferze prawa administracyjnego, finansowego i cywilnego. Głównym celem badawczym jest zaś przeprowadzanie analizy ich konstrukcji, sposobu nawiązywania i trwania oraz źródeł prawa i obowiązków określających sytuację prawną wymienionych podmiotów. Przymiotnik „głównym” jest tu zbędny, bo inne cele nie zostały wskazane. Równocześnie na s. 29 powtórnie określa się cel badawczy, dodając zbędne słowo „naukowy”. Tymczasem cel rozprawy doktorskiej powinien być określony raz i ostatecznie. Ponadto na s. 29 w drugim akapicie, w którym jest mowa o celu, rozpoczyna się go od przedstawienia podstawowej hipotezy, której treść jest zbieżna z częścią określenia celu pracy na s. 9. Tymczasem hipoteza nie może wyprzedzać celu badania naukowego. Ponadto najbardziej rozbudowane, ciągle jednozdaniowe pojęcie celu, znajdujemy we wnioskach na s. 381. W rezultacie zabrakło jednego i szerzej uzasadnionego określenia celu pracy.

Same hipotezy pomocnicze zostały sformułowane w oparciu o odpowiedzi na pytania badawcze. W sumie jest ich 13; odpowiednio w poszczególnych rozdziałach: drugim – 4, trzecim – 4, czwartym – 2, piątym – 3. W hipotezach 1-10 każdą z nich powiązano z dwoma pytaniami badawczymi, w 11 – z czterema, a w 12-13 z trzema. Taka konstrukcja zasługuje na akceptację. Zaletą jest również związek pytań badawczych z treścią hipotez. Poza wszystkim jest on dowodem biegłej znajomości praktycznej opisywanej merytorycznie materii.

Ogólnie rzecz biorąc treść hipotez świadczy o afirmacji istniejącego porządku prawnego i systemu rozdysponowywania środków z EFS począwszy od pierwszej hipotezy (system wyboru projektów jest stabilny i umożliwia sprawną realizację programów operacyjnych) a skończywszy na ostatniej (każda nieprawidłowość indywidualna skutkuje zastosowaniem wobec beneficjenta sankcją jego wykluczenia z grona korzystających ze środków unijnych i odpowiedzialnością indywidualną za naruszenie dyscypliny finansów publicznych).

Przy ocenie wniosków końcowych na uwagę zasługuje zasadne ich podzielenie na ogólne i szczegółowe. W pierwszej grupie trafnie zaakcentowano fakt, że w drodze postępowania administracyjnego i cywilnego powstaje uprawnienie w postaci możliwości korzystania z dofinansowania w celu realizacji projektu. Zaś owe dofinansowanie jest szczególną postacią dotacji i instytucją prawa finansowego, regulowana przez jego normy. Z kolei nadrzędna funkcja systemu prawa w zakresie wydatkowania środków z budżetu Unii Europejskiej ma charakter prewencyjny i następczy. Trafnie dostrzeżono, że sam system regulacji prawnych, dotyczących wydatkowania środków unijnych, charakteryzuje się znaczną dolegliwością ale równocześnie pomija on rozwiązania zachęcające do aplikowania i ułatwienia trybu realizacji projektu. W sumie wyrażono jednak konkluzję, że kontynuowany jest pożądany i ważny proces ułatwień w realizacji projektów społecznych.

Wnioski szczegółowe zostały sformułowane na podstawie pytań badawczych, weryfikujących hipotezy pomocnicze w poszczególnych rozdziałach. Hipotezy sformułowane w rozdziale drugim – które dotyczą stabilności systemu wyboru projektów i możliwości sprawnej realizacji programów operacyjnych oraz zagwarantowania dzięki zasadom postępowania konkursowego realizacji celów unijnego wsparcia – zostały zweryfikowane pozytywnie. Autor zasadnie postuluje *de lege ferenda* w dobie pandemii jak najpowszechniejsze stosowanie zdalnych kanałów w procedurze naboru wniosków.

Weryfikacja hipotez związanych z naturą stosunku dotacyjnego, nawiązywanego przez właściwą instytucję i beneficjenta zawarta jest w rozdziale trzecim. Potwierdzono w nim, że podstawą nawiązania stosunku prawnego jest pozytywna kwalifikacja wniosku o dofinansowanie. Równocześnie na gruncie doktryny orzecznictwa ustalono, że sama pozytywna ocena nie jest warunkiem wystarczającym do uzyskania środków unijnych i korzystania z nich. Inną hipotezą, zweryfikowaną częściowo pozytywnie było założenie, że stosunek dotacyjny ma charakter administracyjnoprawny.

W rozdziale czwartym zweryfikowano prawidłowo dwie hipotezy. Pierwsza dotyczyła zasadności i zgodności z Konstytucją RP częściowego określenie sytuacji prawnej wnioskodawcy i beneficjenta w systemie programu operacyjnego. Druga – mieszanego charakteru stosunków prawnych nawiązywanych przez beneficjenta poprzez zawieranie specyficznych umów związanych z realizacją projektów.

W ostatnim rozdziale została między innymi negatywnie zweryfikowana hipoteza o naruszeniu warunków udzielonego dofinansowania i wydaniu decyzji dotyczącej zwrotu unijnych środków. W tymże fragmencie pracy została też negatywnie zweryfikowana ostatnia z hipotez. Autor stwierdził, że każda nieprawidłowość – w powiązaniu z przesłankami zwrotu – może prowadzić do decyzji zwrotowej a sankcja wykluczenia z możliwości otrzymania środków unijnych stanowi jej dodatkowy skutek.

Oceniając całościowo sformułowane konkluzje wieńczące pracę stwierdzam, że w sposób bezpośredni wiążą się one ze wcześniej sformułowanymi hipotezami i są poprawne.

IV

Praca oparta jest na obszernej bazie bibliograficznej, na którą składają się 64 źródła prawa, 390 orzeczeń (w tym 201 Wojewódzkich Sądów Administracyjnych) oraz 164 pozycje literatury przedmiotu. W spisie tych ostatnich zabrakło „Małego słownika...” s. 47. Dopełnieniem są ponadto „Dokumenty systemów realizacji programów operacyjnych” (s.441–442) i „Inne materiały” (s. 443 – 444). Dobór źródeł prawnych nie nasuwa żadnych zastrzeżeń i zasługuje na akceptację. Natomiast w przypadku „Wykazu literatury” mankamentem jest tylko śladowe wykorzystanie pozycji obcojęzycznych (w spisie numery: 3,6,39,43,96,128 i 147) oraz przytoczenie pozycji zdezaktualizowanych (w spisie numery; 50 i 52).

V

Konkludując uważam, że dysertacja doktorska mgr Jarosława Redo „Niepubliczny beneficjent środków pochodzących z Europejskiego Funduszu Społecznego” zasługuje na akceptację i wysoką ocenę.

Autor legitymuje się bardzo dobrą znajomością praktyczną referowanych kwestii, za którą stoją długie lata współuczestnictwa w procedurach przyznawania unijnej pomocy. Równocześnie na gruncie naukowym przeanalizował i ocenił ważny i ciągle jeszcze mało rozeznany problem naukowy. Sformułował też poprawnie wnioski uwzględniające krajowe, unijne i międzynarodowe regulacje jurydyczne oraz rodzimą praktykę w tym zakresie.

Stwierdzam jednoznacznie, iż w świetle obowiązujących przepisów recenzowana praca doktorska mgr Jarosława Redo stanowi podstawę dopuszczenia do dalszych etapów postępowania zmierzającego do nadania Mu stopnia naukowego doktora nauk prawnych.

A large, stylized handwritten signature in black ink, likely belonging to the reviewer or official mentioned in the text.