

Recenzja rozprawy doktorskiej mgr Pauliny Wróblewskiej

pt. „Fundusze publiczne w teorii podmiotów administrujących”

napisanej pod kierunkiem naukowym

dra hab. Piotra Dobosza prof. UJ

I. Ocena doboru tematu rozprawy:

Tematykę rozprawy doktorskiej, poświęconej funduszom publicznym, przygotowanej przez Panią mgr Paulinę Wróblewską pod kierunkiem naukowym prof. UJ dra hab. Piotra Dobosza, charakteryzuje ogromna doniosłość tak teoretyczna, jak i praktyczna. Pomimo zaakcentowania w tytule Dysertacji aspektu teoretycznego Doktorantka w treści Pracy poświęciła wiele uwagi aspektowi praktycznemu obranego tematu. Doniosłość praktyczna przekłada się nadto na doniosłość społeczną. Fundusze bowiem - jak w wielu miejscach dysertacji zauważa Autorka - stanowią bardzo istotny element wywierający znaczący wpływ na działania, a nawet strukturę administracji publicznej, jednocześnie determinując jakość życia administrowanych.

Z kolei o aktualności tematu stanowiącego przedmiot Dysertacji może świadczyć chociażby to, że od kilku miesięcy w strukturze organów administracji publicznej funkcjonuje Ministerstwo Funduszy i Polityki Regionalnej (*rozporządzenie RM z 19 listopada 2019 r., Dz. U. poz. 2293*) będące następcą Ministerstwa Inwestycji i Rozwoju.

Temat jest interesujący również z tego względu, że określa granice pola badawczego w taki sposób, że recenzowana Praca powinna mieć i ma charakter interdyscyplinarny. Obejmuje ona bowiem nie tylko zagadnienia z zakresu prawa administracyjnego, ale i finansowego oraz w pewnym stopniu z zakresu prawa cywilnego. To z kolei oznacza, że analiza tematu wymagała od Autorki znajomości zagadnień zarówno z zakresu prawa publicznego, jak i prywatnego.

Zatem samo wyartykułowanie przez Doktorantkę problematyki (niezwykle licznych) funduszy publicznych, stanowi interesującą perspektywę badawczą. Z tego punktu widzenia recenzowana Praca nie budzi żadnych zastrzeżeń. Rzeczą oczywistą jednak jest, iż w powyższym zakresie pozytywna ocena należy się nie tylko Doktorantce lecz również Jej Promotorowi.

II. Struktura Pracy:

Przyjęty przez Doktorantkę układ Pracy oraz jej wewnętrzna struktura zasługują na w pełni pozytywną ocenę. Doktorantka wyodrębniła cztery merytoryczne rozdziały, poprzedzone wprowadzeniem oraz zwieńczone ustaleniami końcowymi. W ramach poszczególnych rozdziałów Autorka dokonała rozbudowanej wewnętrznie strukturyzacji. Niewątpliwym atutem struktury Pracy jest głęboka systematyka jej treści. Wyraża się ona w wyodrębnieniu w ramach poszczególnych podrozdziałów dalszych, jeszcze niższego rzędu jednostek systematyzacyjnych. Zabieg taki spełnił dwie istotne funkcje. Z jednej strony posłużył Autorce do zachowania daleko posuniętej dyscypliny prowadzonych rozważań, z drugiej zaś zapewnił tekstowi przejrzystość, stanowiąc doskonale ułatwienie dla czytelnika we wnikliwym zapoznawaniu się z treścią Dysertacji. Dzięki powyższym zabiegom struktura Dysertacji jest przejrzysta i logiczna. Pewne uwagi można sformułować jedynie pod adresem tytułów dwóch pierwszych rozdziałów, które trudno byłoby uznać za hasłowe czy syntetyczne. Ich rozbudowane tytuły wyraźnie odbiegają od tytułów kolejnych dwóch rozdziałów sformułowanych odpowiednio zwięźle.

Reasumując ten fragment recenzji stwierdzić wypadnie, że recenzowana Praca w pełni czyni zadość wymaganiom warsztatowym pracy naukowej. Z tego punktu widzenia nie powinno być zastrzeżeń co do tego, że taka struktura recenzowanej Rozprawy doktorskiej zasługuje już sama w sobie na pozytywną ocenę i że praca ta ma charakter pracy naukowej.

III. Osadzenie w materiale źródłowym

Osadzenie recenzowanej pracy doktorskiej w materiale źródłowym również należy ocenić pozytywnie: tak pod względem ilościowym, jak i pod względem zróżnicowania wykorzystanych źródeł. Pewien niedosyt budzi jednak w znikomym stopniu powoływana literatura zagraniczna. Tę bowiem Doktorantka powołała dość incydentalnie. Wyjątek w tym zakresie stanowią dwa opracowania wybitnych niemieckich uczonych (H. Maurera i E. Schmidta-Aßmanna), jednak każde z nich w wersji polskojęzycznej. Literatura komparatystyczna mogłaby być przez Autorkę świetnie wykorzystana chociażby przy okazji odwoływania się do niemieckiej *Zweistufentheorie* (s. 270 i n.). Ponadto problematyka funduszy, jako podmiotów administrujących ma charakter uniwersalny, aktualny na gruncie różnych systemów prawnych, a nie tylko na gruncie rodzimego systemu prawnego. Powyższa okoliczność uzasadniałaby oczekiwanie, że Autorka sięgnie po dorobek nauki związanej z innymi systemami prawnymi.

W sensie liczbowym w wykazie literatury wykorzystanej w pracy Doktorantka wymieniła 230 pozycji. Jest to liczba imponująca. Oprócz tego w Pracy zawarto bardzo bogaty wykaz licznych i zróżnicowanych aktów normatywnych oraz orzeczeń sądów i trybunałów.

IV. Ocena strony merytorycznej pracy:

W sensie merytorycznym recenzowana praca zasługuje na jednoznacznie pozytywną i przy tym wysoką ocenę. Najwyraźniej, motywem, który skłonił Autorkę do napisania dysertacji było dostrzeżenie tego, iż element fiskalny towarzyszy administracji od początku jej powstania, zaś w ostatnich latach szczególnego znaczenia nabiera gospodarka funduszowa, która przeżywa swój renesans (s. 14). Zasadniczy wątek Pracy, wokół którego Doktorantka konsekwentnie prowadzi swoje rozważania został przez Nią ujęty w zdaniu: „*Gospodarka funduszowa opierająca się na długofalowym zarządzaniu strategicznym może być odpowiedzią na niektóre z problemów prawa administracyjnego i administracji publicznej*” (s. 19). Autorka postrzega ją, jako „*jeden z najstarszych mechanizmów w historii ludzkości*” (s. 20). Jednocześnie Doktorantka

dostrzega i poddaje analizie wpływ różnych form dofinansowania na rozwój administracji i prawa administracyjnego, zwłaszcza z punktu widzenia struktury podmiotów administrujących oraz powiązań między funduszem publicznym, a zadaniami realizowanymi przez administrację publiczną. Prowadzony przez Nią wywód jest klarowny i logiczny. Już we Wstępie (s. 22) Autorka stawia 8 precyzyjnie sformułowanych pytań, na które udziela odpowiedzi w dalszych częściach Dysertacji.

Na uznanie zasługuje to, że mimo przyjęcia w pracy przez Autorkę stanu prawnego na 15 maja 2020 r. w treści rozważań Doktorantka niejednokrotnie nawiązuje do bardzo aktualnych kwestii związanych z tematyką funduszy w okresie walki ze skutkami COVID-19, nawiązując na s. 16 (przypis 6) do wsparcia oferowanego w ramach Tarczy Antykryzysowej i Tarczy Finansowej. Odniesienia do bieżącej problematyki związanej ze skutkami epidemii zaprezentowano również na s. 95, 276-277.

W rozdziale pierwszym pracy Doktorantka zaprezentowała charakterystykę gospodarki funduszowej na przestrzeni dziejów, rozpoczynając od starożytności, a kończąc na współczesnych modelach administracji publicznej, opartych na informatyzacji, europeizacji oraz globalizacji. Rozważania tego rozdziału kończą się charakterystyką Umowy Partnerstwa, jako największego programu rozwoju kraju. Za sens istnienia administracji publicznej Autorka uważa realizację idei dobra wspólnego. Daje temu wyraz już w treści maksymy poprzedzającej całość rozważań, ale i w dalszych fragmentach pracy (s. 27). Poprzez ten pryzmat Doktorantka postrzega fundusze publiczne, jako element większego systemu, dzięki któremu owa idea dobra wspólnego może być w większym czy mniejszym stopniu osiągnięta.

O samodzielności myślenia Autorki i odwadze w formułowaniu własnych ocen świadczy wiele fragmentów Pracy. Za ciekawe, nowatorskie i obrazowe ujęcie administracji publicznej należy uznać określenie, jakim posłużyła się wielokrotnie (między innymi na s. 28) porównując ją do medalu, którego awers oznacza elementy stałe, zaś rewers – zmienne. Własne stanowisko Doktorantka śmiało przedstawia na s. 71, wskazując, że w Jej ocenie *„idealny system zarządzania administracją publiczną powinien czerpać zarówno z założeń klasycznej koncepcji M. Webera oraz*

założeń NPM. ... jak pokazuje praktyka funkcjonowania urzędów, nie ma możliwości odejścia od biurokratycznych procedur na rzecz zasad wolnorynkowych. ... Założenia najnowszych nurtów w zarządzaniu administracją publiczną, w tym w szczególności gospodarką funduszową, pozostają jednak w dalszym ciągu pewną utopią, do której z roku na rok przykłada się większą wagę”.

W rozdziale drugim Autorka podjęła problematykę oddziaływania funduszy publicznych na podmioty administrujące oraz ich miejsce w strukturze administracji publicznej. Bardzo ciekawe rozważania zostały zaprezentowane na s. 141 – 143, gdzie Doktorantka przybliżyła zjawisko przenikania się prawa administracyjnego z innymi gałęziami prawa. Stawia też pytanie: czy można mówić o cywilnoprawnej swobodzie kontraktowania, jeżeli „*umowy, na podstawie których przekazywane jest dofinansowanie są typowymi umowami adbezyjnymi, a chęć modyfikacji ich postanowień przez beneficjenta z założenia spotka się z odmową podpisania umowy przez instytucję przekazującą dofinansowanie*”. Autorka trafnie zauważa, że w toku realizacji umów o dofinansowanie ze środków europejskich dochodzi do przenikania się form władczych i nie władczych. Klasyczna koncepcja władztwa administracyjnego doznaje tutaj pewnych modyfikacji, gdyż treść umowy jest jednostronnie określona przez stronę publiczną, jednak istnieje niewielka możliwość modyfikacji jej postanowień np. co do terminu realizacji przedsięwzięcia, po uzyskaniu akceptacji obu stron. Z kolei w przypadku stwierdzenia nieprawidłowości, uruchamiana jest procedura skutkująca wydaniem decyzji administracyjnej (typowej formy władczej), mimo, iż poprzedzająca ją umowa ma charakter cywilnoprawny.

Charakteryzując „funduszowy mechanizm realizacji zadań publicznych” Autorka uwzględniając jego wady stoi na stanowisku, że jest to jeden z najlepszych instrumentów realizacji długofalowej polityki państwa (s. 200 – 202). Stanowisko to wydaje się w pełni uzasadnione.

W kolejnym rozdziale Doktorantka przedstawiła problematykę prawnych form działania oraz prywatyzacji zadań publicznych, starając się wykazać, że gospodarka funduszowa wpływa na procesy przekazywania podmiotom niepublicznym zadań z zakresu administracji publicznej. Na uwagę zasługują rozważania odnoszące charakterystyczną cechę dwuetapowości umowy o dofinansowanie do teorii dwóch stopni

znaną w doktrynie prawa niemieckiego. Autorka trafnie zauważa, że polski ustawodawca dokonał swoistej kompilacji publicznoprawnej procedury (do której zalicza się postępowanie konkursowe czy nabór wniosków) z elementami prywatnoprawnymi (w postaci umowy o dofinansowanie). Doktorantka słusznie zastrzega, że owa dwuetapowość nie występuje w procesie udzielania subwencji przez PFR.

Na jednoznacznie pozytywną ocenę zasługują także te fragmenty recenzowanej Dysertacji, w których Doktorantka poddała analizie umowę o dofinansowanie, odpowiadając na pytanie, czy jest to umowa cywilnoprawna czy publicznoprawna (s. 292 – 300). Zgodzić się należy z konstatacją Autorki, że *„umowie o dofinansowanie bliżej jest do umowy administracyjnej niż do umowy cywilnoprawnej. Ustawodawca regulując essentialia negotii umowy o dofinansowanie w przepisach prawa administracyjnego oraz poddając ją jurysdykcji sądów administracyjnych przesądził o jej administracyjnym charakterze. Uznawanie umowy o dofinansowanie, jako umowy cywilnoprawnej wprowadzą chaos w przypadku nieprawidłowości w wykonywaniu tej umowy”*. W konkluzji Doktorantka stawia *„postulat de lege ferenda o uregulowanie w przepisach prawa powszechnie obowiązującego sytuacji prawnej beneficjentów w sporze z podmiotem przekazującym dofinansowanie poprzez umożliwienie im zainicjowania postępowania sądowego, na podstawie którego będą mogli wejść w spór z podmiotem administracji publicznej i tym samym przedstawiać swoje argumenty przed niezależnym i niezawisłym sądem...”*.

Doktorantka dowodzi, że bliskie są Jej nowe zagadnienia, stosunkowo od niedawna analizowane w polskiej nauce prawa administracyjnego, takie jak „republicyzacja zadań publicznych” (s. 252 i n.). W konkluzji trafnie stwierdza, że *„zarówno pełna prywatyzacja, jak i publicyzacja zadań publicznych w rzeczywistości administracyjnej nie może mieć miejsca. ... W sprawnej administracji publicznej powinna istnieć kooperacja podmiotów publicznych i prywatnych”*.

W ostatnim rozdziale pracy została omówiona problematyka odpowiedzialności za nieprawidłowe wykorzystanie środków pochodzących z funduszy strukturalnych i inwestycyjnych. Autorka sygnalizuje ten problem już we wcześniejszych rozważaniach wskazując, że na szczególnie niebezpieczeństwo beneficjent narażony jest wówczas, gdy instytucja przekazująca dofinansowanie podejmuje decyzję o uznaniu

części przekazanego wsparcia za niekwalifikowane i żąda zwrotu środków, wstrzymując jednocześnie płatność kolejnych transz dofinansowania. Beneficjent jest tym samym pozbawiony środków pieniężnych, a jednocześnie brak pełnej realizacji projektu skutkuje rozwiązaniem umowy i koniecznością zwrotu całości dofinansowania wraz z odsetkami, jak dla zaległości podatkowych, liczonych od dnia wypłaty środków.

Trafne sformułowania znalazły się na s. 330, gdzie Autorka wyraziła myśl: *„Fundamentalne znaczenie dla kształtowania stosunków między obywatelami a administracją publiczną w oparciu o zasadę zaufania ma odpowiednie, rzetelne stanowienie i stosowanie prawa, aby nie stawało się ono pułapką dla zainteresowanego. Naczelną zasadą administracji publicznej powinno być zagwarantowanie podmiotom administrowanym pewności, że mogą układać swoje sprawy w zaufaniu, że nie narażają się na prawne skutki, których nikt nie zdołałby przewidzieć w momencie podejmowania decyzji. W państwie prawa każdy powinien być w stanie przewidzieć prawne rezultaty swych działań, a także móc się do nich rozsądnie przygotować”*.

Jako niezwykle cenny jawi się fragment rozdziału III poświęcony problematyce kwestii zawinienia lub należytej staranności i ich znaczenia na etapie ustalania kwoty przypadającej do zwrotu. Autorka trafnie zauważa, że okoliczności takie powinny być brane pod uwagę przed dokonaniem korekty, ale również w późniejszym etapie wydawania decyzji w trakcie postępowania zwrotowego. Nie powinna ona być wydawana automatycznie, w sposób formalistyczny lecz winna ona uwzględniać realia konkretnej sprawy. Z tego względu warto byłoby, aby Autorka w sposób bardziej zdecydowany wypowiedziała się w kwestii obiektywnej odpowiedzialności za wystąpienie okoliczności skutkujących obowiązkiem zwrotu pomocy finansowej (s. 332). Wprawdzie Doktorantka stoi na stanowisku, że każdy przypadek należy traktować indywidualnie (s. 333), jednakże nie zabiera w tej kwestii głosu dostatecznie wyraźnie. Nawiasem mówiąc ten fragment rozważań, powiązany z wcześniejszym – dotyczącym kwestii zawinienia czy należytej staranności – warto byłoby (w przypadku późniejszego wydania monografii) pogłębić. Dotyczy on bowiem zasadniczych kwestii, z którymi przechodzi się zmierzyć wielu beneficjentom.

Równie interesująca jest konstatacja Doktorantki, która postuluje wprowadzenie rozwiązań prawnych eliminujących dualizm trybów rozpoznawania sporów o wypłatę lub zwrot dofinansowania (s. 348).

W zakończeniu Doktorantka zawarła 5 bardzo wyrazistych wniosków potwierdzających postawioną na wstępie pracy hipotezę badawczą (fundusze, jako narzędzie w procesie europeizacji administracji publicznej i prawa administracyjnego), będących zwięźczeniem prowadzonych w Dysertacji rozważań.

V. Ocena strony formalnej pracy:

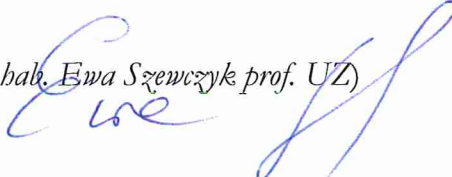
Od strony formalnej recenzowana praca w zasadzie nie budzi żadnych wątpliwości. Jest napisana poprawnym językiem i dobrze się ją czyta. Drobne usterki wskazane niżej pozostają bez wpływu na wysoką ocenę recenzowanej Pracy. Niektóre z nich widoczne są w postaci tzw. „literówek” (s. 34, przypis 39 „...*którzy oddłużyli w wojsku...*”). Oprócz tego warto byłoby ujednoczyć sposób powoływania przedstawicieli doktryny. Niekiedy Doktorantka podaje pełne imię (Irena Lipowicz s. 48), a niekiedy pierwszą literę imienia (P. Czernicki, s. 48). Dokonując korekty tekstu, jeśli dysertacja miałaby się ukazać w postaci książkowej – do czego szczerze namawiam – warto byłoby uwzględnić, że od skrótu nie należy zaczynać zdania („*Art. 47 i n. w rozporządzeniu...*”, przypis 70, s. 49; podobnie s. 286). Ponadto można też w Pracy niekiedy dostrzec pewne niezręczności. Ich przykładem jest fragment zdania: „...*w brzmieniu obowiązującym na moment pisania pracy...*” (s. 76); „*Umowa ... istniała już za czasów przed rewolucją...*” (s. 257). Oprócz tego, relacjonując stan faktyczny sprawy rozstrzygniętej już przez sąd (w tym przypadku TSUE, wyrok z 2015 r.) zrzeczniej byłoby użyć czasu przeszłego.

Poza tym strona formalna Pracy nie budzi żadnych zastrzeżeń. Doktorantka wykazała, że potrafi dokumentować swe własne poglądy przy użyciu techniki przypisów. Dla zapewnienia odpowiedniej kondensacji tekstu zastosowała wykaz skrótów. Pracę wieńczy obszerny wykaz bibliograficzny oraz wykaz orzeczeń, aktów prawnych i stron internetowych.

VI. Konkluzja:

Recenzowana Dysertacja stanowi oryginalne rozwiązanie problemu naukowego oraz pozwala twierdzić, że Doktorantka wykazuje ogólną wiedzę teoretyczną w dziedzinie prawa administracyjnego. Praca zasługuje na wysoką ocenę. Zawiera wiele wartościowych i twórczych fragmentów. Warsztat Pracy nie budzi zastrzeżeń, a język wypowiedzi Autorki jest dojrzały i precyzyjny. Wziąwszy pod rozwagę i zważywszy wszystkie wyjątkowo liczne zalety recenzowanej Rozprawy Doktorskiej Pani mgr Pauliny Wróblewskiej, jak i wzmiankowane w niniejszej recenzji Jej niezwykle drobne niedostatki, pragnę wyrazić w konkluzji stanowisko, że recenzowana Praca bez wątpienia spełnia ustawowo określone wymagania dla dysertacji doktorskich (*art. 13 ust. 1 ustawy z dnia 14 marca 2003 r. o stopniach naukowych i tytule naukowym oraz o stopniach i tytule naukowym w zakresie sztuki, Dz. U. z 2017, poz. 1789 w związku z art. 179 ust. 3 ustawy z 3 lipca 2018 r. – Przepisy wprowadzające ustawę - Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce, Dz. U. z 2018 r., poz. 1669*). Wobec tego może ona stanowić podstawę do podejmowania dalszych czynności w przewodzie doktorskim Pani mgr Pauliny Wróblewskiej.

(dr hab. Ewa Szewczyk prof. UZ)



Poznań, dnia 4 września 2020r.

