

Warszawa, 30 stycznia 2023 r.

Dr hab. Piotr Bogdanowicz, prof. ucz.

Wydział Prawa i Administracji

Uniwersytet Warszawski

**OCENA CZY OSIĄGNIĘCIA NAUKOWE WOJCIECHA FILLA
ODPOWIADAJĄ WYMAGANIOM OKREŚLONYM W ART. 219 UST. 1
PKT 2 I 3 USTAWY Z DNIA 20 LIPCA 2018 R. PRAWO
O SZKOLNICTWIE WYŻSZYM I NAUCE**

1. Wstęp

Zgodnie z art. 219 ust. 1 pkt 2 i 3 ustawy z dnia 20 lipca 2018 r. Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce ("**Ustawa**") "stopień doktora habilitowanego nadaje się osobie, która: posiada w dorobku osiągnięcia naukowe albo artystyczne, stanowiące znaczny wkład w rozwój określonej dyscypliny [...] [oraz] wykazuje się istotną aktywnością naukową albo artystyczną realizowaną w więcej niż jednej uczelni, instytucji naukowej lub instytucji kultury, w szczególności zagranicznej". Poniżej ocenię zatem czy:

- a) zgłoszona przez dr. Wojciecha Filla monografia naukowa "Dotacje z budżetu Unii Europejskiej. Zagadnienia konstrukcyjne" (Warszawa 2021) jest osiągnięciem naukowym, stanowiącym znaczny wkład w rozwój dyscypliny nauki prawne (**pkt 2. poniżej**); oraz
- b) dr Wojciech Fill wykazuje się istotną aktywnością naukową realizowaną w więcej niż jednej uczelni, instytucji naukowej lub instytucji kultury, w szczególności zagranicznej (**pkt 3. poniżej**)

2. Ocena osiągnięcia naukowego

Ustawodawca nie dookreślił w żaden sposób, jakie osiągnięcie naukowe stanowi "znaczny wkład" w rozwój określonej dyscypliny. Dokonując oceny, czy jest tak w odniesieniu do monografii naukowej *Dotacje z budżetu Unii Europejskiej. Zagadnienia konstrukcyjne*, będę zatem bazował na wypracowanym w doktrynie stanowisku, zgodnie z którym podstawą

nadania stopnia doktora habilitowanego w zakresie art. 219 ust. 1 pkt 2 Ustawy: "1) powinny być osiągnięcia naukowe, w przypadku których nie ma wątpliwości, że dotyczą one wątków (tematów) dotychczas w ogóle nie podjętych w takim wymiarze, jak w ocenianym osiągnięciu – muszą mieć zatem walor nowości naukowej, bo tylko wówczas można mówić o istnieniu wkładu w rozwój danej dyscypliny, 2) powinny one spełniać wymogi stawiane rozprawom doktorskim (oryginalne rozwiązanie problemu, odpowiedni poziom wiedzy), 3) nie powinno budzić najmniejszych wątpliwości, że stan nauki (wiedzy) przed przedstawieniem recenzowanego osiągnięcia (osiągnięć), jak i po nim uległ korzystnej zmianie, oraz 4) omawiana zmiana w opinii przedstawicieli danej dyscypliny (w szczególności recenzentów) musi być istotna"¹.

Upředzając dalsze rozważania, pomimo różnych uwag do przedstawionej przez Habilitanta monografii, uważam, że *Dotacje z budżetu Unii Europejskiej. Zagadnienia konstrukcyjne* stanowią tak rozumiany znaczny wkład w rozwój dyscypliny nauki prawnej.

W pierwszej kolejności, oceniana monografia ma niewątpliwy walor nowości naukowej. Charakter prawny wydatkowania środków publicznych za pomocą dotacji (umowy dotacyjnej) czy umowy o dofinansowanie projektu ze środków europejskich i ich teoretyczny model, w tym problem prawnomajątkowych skutków przyznania, otrzymania i wykorzystania dotacji, nie doczekał się dotąd kompleksowego opracowania naukowego. Tymczasem, jak Habilitant trafnie wskazuje we Wstępie, mamy do czynienia z obszarem, który może i powinien budzić zainteresowanie co najmniej z perspektywy prawa cywilnego, ogólnego prawa i postępowania administracyjnego, prawa finansów publicznych i prawa Unii Europejskiej² (zob. choćby na s. XXXV).

Z powyższym wiąże się drugi aspekt oceny, a więc na ile *Dotacje z budżetu Unii Europejskiej. Zagadnienia konstrukcyjne* stanowią oryginalne rozwiązanie problemu naukowego. Habilitant wskazuje, że zasadniczym celem badawczym monografii jest "wyjaśnienie statusu prawnego dotacji na gruncie prawa UE, a także zbadanie relacji zachodzących w obszarze prawa niektórych państw członkowskich między pojęciem dotacji a pojęciem płatności" (s. XXXV). Po lekturze pracy mam w tym zakresie trzy wątpliwości.

¹ Tak K. Ślęzak, *Komentarz do art. 219* [w:] K. Baran (red.), *Akademickie prawo zatrudnienia. Komentarz*, Warszawa 2020.

² Nazywanego przez Habilitanta zbyt często "prawem wspólnotowym", co może być właściwe zasadniczo wyłącznie w odniesieniu do zdarzeń sprzed wejścia w życie 1 grudnia 2009 r. Traktatu z Lizbony zmieniającego Traktat o Unii Europejskiej i Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską.

Po pierwsze, nie jestem pewien czy określenie celu monografii do "wyjaśnienia statusu prawnego dotacji na gruncie prawa UE" było właściwe i trafnie oddaje jej treść. W istocie bowiem praca sięga znacznie dalej niż tylko do prawa unijnego. Świadczyć może o tym nie tylko struktura pracy, gdzie "dotacji na tle prawa Unii Europejskiej" poświęcono w zasadzie jeden rozdział (s. 63-99)³, ale również wnioski końcowe Habilitanta dotyczące dotacji z budżetu Unii Europejskiej w odniesieniu do rozwiązań ustrojowych i proceduralnych. To istotna część pracy, która doprowadziła Autora, między innymi, do wypracowania ważkich teoretycznych koncepcji konkursu dotacyjnego opartego na instytucji przyrzeczenia publicznego, "otwierających możliwość skutecznego konstruowania powództwa o stwierdzenie obowiązku zawarcia umowy dotacyjnej opartej na przepisach KC oraz KPC" (s. 313)⁴, oraz krystalizacji poglądu, że na gruncie stosowania prawa umowy dotacji oraz umowy o dofinansowanie ze środków europejskich powinny być kategoryzowane jako umowy cywilnoprawne, a nie tzw. umowy administracyjne (s. 314). Mamy zatem do czynienia z nieco paradoksalną sytuacją, w której wątpliwości może budzić sposób sformułowania przez Autora zasadniczego celu badawczego pracy, a jednocześnie jej lektura nie pozostawia wątpliwości, że monografia z powodzeniem osiąga inne cele, które bez żadnych problemów mogłyby pretendować do tych "zasadniczych".

Druga uwaga w kontekście celu pracy (ale w tym przypadku również jej treści) wiąże się z jej częścią prawnoporównawczą. W istocie obejmuje ona analizę czeskich i niemieckich rozwiązań normatywnych w zakresie wyłaniania beneficjentów dotacji z budżetu Unii Europejskiej. Nie tylko nie jest dla mnie jasne, jak ma się to do ww. zasadniczego celu pracy, ale również, dlaczego Autor zdecydował się na taką analizę, w tym dlaczego akurat w odniesieniu do (tylko) tych dwóch państw członkowskich. Niestety, praca nie odpowiada na te pytania⁵. Z kolei konkluzja Habilitanta, że "różnice konstrukcyjne [pomiędzy rozwiązaniami polskimi a czeskimi i niemieckimi] w ramach ukształtowania stosunków dotacyjnych wynikają [...] z odmiennych potrzeb społeczno-gospodarczych, którym służy polityka spójności we

³ Prawu unijnemu poświęcony jest również w znacznej mierze rozdział VII. ("Konstrukcja i charakter prawny stosunków dotacyjnych wyższego rzędu").

⁴ Nawet jeżeli nie do końca podzielam kategoryczność poglądu Autora w zakresie braku możliwości konstruowania powództwa o stwierdzenie obowiązku zawarcia umowy (art. 64 KC w zw. z art. 1047 KPC) ze względu na administracyjnoprawną koncepcję postępowania konkursowego.

⁵ Co zarazem stanowi pewne uchybienie metodologiczne.

wskazanych krajach członkowskich, a także różnic w ustrojowej organizacji tych państw" (s. 193) jest w treści prac nieuzasadniona⁶.

Wreszcie, nie do końca rozumiem, dlaczego Autor poświęcił rozdział VII "konstrukcji i charakterowi prawemu stosunków dotacyjnych wyższego rzędu". Co prawda, w uwagach wprowadzających mowa jest o tym, że "z uwagi na pozakrajowe źródła pochodzenia środków finansowych zasilających budżet środków europejskich, zagadnieniem wymagającym szerszej charakterystyki jest konstrukcja oraz charakter prawny stosunków transferowych między Polską a UE oraz Polską a państwami EFTA" (s. 253). Nie jest jednak dla mnie jasne, jakie znaczenie z perspektywy przedmiotu pracy mają mieć prawnofinansowe relacje wiążące organy państwa z organami UE/EFTA i dlaczego miałyby one służyć dopełnieniu rozważań zawartych w rozdziałach wcześniejszych. Być może w tym kontekście zabrakło we Wstępie dokładniejszego wskazania, co Autor ma na myśli, pisząc o "zagadnieniach konstrukcyjnych" dotacji z budżetu Unii Europejskiej i dlaczego dla jego zbadania konieczne jest podjęcie określonego tematu.

Powyższe uwagi w żaden sposób nie zmieniają mojej ogólnej oceny, że monografia stanowi oryginalne rozwiązanie problemu naukowego, a przygotowując ją, Autor wykazał się odpowiednim poziomem wiedzy naukowej. Jestem przekonany, że spełnia ona wymogi stawiane rozprawom doktorskim. Wybór tematu jest trafny. Jak wskazuje sam Autor, w dotychczasowej literaturze kładło się nacisk przede wszystkim na analizę rozwiązań proceduralnych, brakowało natomiast kompleksowych analiz dotyczących materialnoprawnego charakteru instytucji wprowadzanych z prawa unijnego do polskiego prawa finansowego oraz rozważań pokazujących, jakim zmianom uległy niektóre instytucje w procesie absorpcji środków unijnych (s. XXIX oraz XXXI). Monografia Habilitanta wypełnia tę lukę. Na temat celów i metod badawczych wskazałem uwagi powyżej. Jeżeli chodzi o strukturę pracy, to – z zastrzeżeniem sygnalizowanych już wątpliwości dotyczących rozdziału VII – jest ona właściwa. Język pracy jest zasadniczo dobry, chociaż monografia napisana jest dość trudnym, teoretycznoprawnym językiem, co powoduje, że miejscami nie czyta jej się łatwo. Bibliografia jest bogata (ok. 300 pozycji) (s. XIII-XXVI) i zawiera różne opracowania,

⁶ Rozdział V, który zawiera taką analizę prawnoporównawczą, nie jest zresztą jedynym, w którym można mieć wątpliwości wobec cząstkowego podsumowania, które znajduje się po każdym rozdziale. Przykładowo, w podsumowaniu rozdziału I Autor pisze o metodologii konstruowania norm dotacyjnych i wskazuje, że musi ona uwzględniać m.in. ocenę charakteru stosunków dotacyjno-prawnych, na którą składa się wiele elementów i gdzie dochodzi do "poziomego oraz pionowego [ich] splatania" (s. 61). Zdaniem Habilitanta, "szeregu przykładów w tym zakresie dostarcza analiza norm prawa dotacyjnego Unii Europejskiej", ale takiej analizy w rozdziale I nie ma (pojawia się w rozdziale II).

w tym przede wszystkim monografie, komentarze i artykuły naukowe. Autor umiejętnie i licznie skorzystał ze źródeł obcojęzycznych (napisanych głównie w języku niemieckim).

Moim zdaniem, nie budzi również najmniejszych wątpliwości, że stan nauki (wiedzy) przed przedstawieniem recenzowanego osiągnięcia, jak i po nim uległ korzystnej zmianie. Na szczególną uwagę zasługują rozważania Habilitanta dotyczące kwalifikacji prawnej czynności doktryny i orzecznictwa cywilnoprawnego. Autor kwestionuje przeważający pogląd, iż czynności poprzedzające zawarcie umowy mają charakter postępowania kończącego się władczym rozstrzygnięciem administracyjnym, wskazując, że konkluzja taka nie znajduje bezpośredniego uzasadnienia na gruncie normatywnym i stanowi jedynie wynik oddziaływania doktrynalnego oraz prawotwórczego jednej z linii orzeczniczych Naczelnego Sądu Administracyjnego (s. 148 i n.). Jak zaznaczono powyżej, nie jestem jednak przekonany do następującego po tym poglądzie Autora o braku możliwości konstruowania cywilnoprawnego roszczenia o zawarcie umowy o dofinansowanie⁷. Uznanie natomiast, że remedium w tym zakresie może stanowić wykazanie, iż obowiązek zawarcia umowy dotacji czy umowy o dofinansowanie wynika z cywilnoprawnego przyrzeczenia publicznego (s. 162), wraz z przytoczonym w monografii uzasadnieniem, stanowi wkład w rozwój dyscypliny nauki prawne.

Omaowana zmiana stanu nauki (wiedzy) przed przedstawieniem recenzowanego osiągnięcia, jak i po nim ma charakter istotny. Wiąże się ona przy tym z ważnymi zarówno z perspektywy teorii prawa, jak i praktyki, postulatami prezentowanymi w pracy przez Autora. Przykładowo, koncepcji konkursu dotacyjnego opartego na instytucji przyrzeczenia publicznego powinno towarzyszyć, jak wskazuje Habilitant, ujednolicenie orzecznictwa w zakresie zasadności objęcia kognicją sądów powszechnych tych elementów postępowania, które nie zostały zaklasyfikowane jako przedmiot sprawy administracyjnej (w tym bezczynności jury konkursowego oraz konstrukcji projektów umów dotacyjnych) (s. 313-314)⁸. Podobnie należy ocenić postulat jednoznacznego przesądzenia o cywilnoprawnym charakterze umowy dotacji i umowy o dofinansowanie, za czym – jak trafnie Autor wskazuje

⁷ Por. stanowisko na s. 157, iż "istnienie roszczenia o zawarcie umowy o dofinansowanie można jednak wyprowadzić bezpośrednio z unormowań dotyczących konkursu, pod warunkiem rezygnacji z przeświadczenia o jego administracyjnoprawnym charakterze"

⁸ Oczywiście konieczne byłoby w tym zakresie wprowadzenie do odpowiednich aktów prawnych jednoznacznych regulacji.

– przemawia wiele argumentów, w tym skuteczne procedury dysponowania środkami europejskimi, pomijające doktrynalną⁹ koncepcję umowy administracyjnej.

3. Ocena aktywności naukowej

Podobnie jak w przypadku osiągnięcia naukowego i braku dookreślenia pojęcia "znacznego wkładu", Ustawa nie zawiera również definicji "istotnej aktywności naukowej". W tym kontekście, i w związku z uchynieniem rozporządzenia Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego z 1 września 2011 r. w sprawie kryteriów oceny osiągnięć osoby ubiegającej się o nadanie stopnia doktora habilitowanego, znaczenie należy nadać opublikowanemu przez Radę Doskonałości Naukowej wzorowi załącznika do wniosku o wszczęcie postępowania habilitacyjnego ("Wykaz osiągnięć naukowych albo artystycznych"). Poniższa ocena opiera się zatem na przedstawionym przez Habilitanta wykazie (i dołączonych do niego materiałów), w zakresie w jakim potwierdza on, że Habilitant wykazuje się istotną aktywnością naukową "realizowaną w więcej niż jednej uczelni, instytucji naukowej lub instytucji kultury, w szczególności zagranicznej"¹⁰. Przyjmuję przy tym (bez entuzjazmu), że konieczne jest uwzględnienie aktywności bez względu na to, kiedy ona miała miejsce (przed czy po doktoracie)¹¹.

Mając na uwadze powyższe, stwierdzam, że Habilitant spełnia to kryterium. Jest tak z następujących względów.

Habilitant jest autorem jednej monografii naukowej (stanowiącej przedmiot oceny w punkcie 2. powyżej)¹² oraz współredaktorem – wraz z M. Mędralą oraz A. Mitusiem – innej (*Kierunki zmian w administracji publicznej*; monografia ta stanowi zbiór publikacji w zakresie prawa administracyjnego, finansowego, zamówień publicznych i prawa pracy). Ponadto, Habilitant jest autorem 21 artykułów w czasopiśmie naukowych (14 od czasu otrzymania stopnia doktora nauk prawnych i 7 do czasu otrzymania tego stopnia). Habilitant opublikował również 22 rozdziały w monografiach naukowych (14 od czasu otrzymania stopnia doktora

⁹ A nie "normatywną", jak wskazuje Autor.

¹⁰ Zgadzam się przy tym, w świetle brzmienia przepisów, że "wystarczające jest, że aktywność będzie realizowana w dwóch uczelniach lub instytucjach krajowych. Posiadanie aktywności w zagranicznej uczelni lub instytucji podnosi jedynie walor dorobku naukowego, [...] ale nie jest obligatoryjne"; tak D. P. Kała, *Szczegółowe przesłanki nadania stopnia doktora habilitowanego*, "Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny" 2022, nr 3, s. 49-50.

¹¹ P. Grzebyk, *Warunki uzyskania stopnia doktora habilitowanego w dyscyplinie nauki prawne*, "Państwo i Prawo" 2022, nr 5, s. 79. Uważam, że ocena osiągnięć naukowych habilitanta powinna dotyczyć aktywności po doktoracie.

¹² Na podstawie przedstawionego przez Habilitanta wykazu rozumiem, że nie opublikował on swojej rozprawy doktorskiej.

nauk prawnych i 8 do czasu otrzymania tego stopnia). Łącznie, nie licząc monografii *Dotacje z budżetu Unii Europejskiej. Zagadnienia konstrukcyjne*, daje to 44 publikacje (1 redakcja, 21 artykułów w czasopismach naukowych i 22 opublikowane rozdziały w monografiach naukowych). Pod względem ilościowym jest to dorobek solidny¹³.

Publikacje te podejmowały głównie zagadnienia różnych rozwiązań europejskiego prawa finansowego, prawa podatkowego, niepodatkowych dochodów budżetowych, podmiotowości publicznoprawnej, niektórym zasadom publicznej gospodarki nieruchomościami i prawnofinansowych konsekwencji wprowadzenia stanów nadzwyczajnych.

Część z artykułów w czasopismach naukowych była opublikowana w renomowanych i punktowanych czasopismach takich jak "Państwo i Prawo", "Studia Prawnicze", "Samorząd Terytorialny" i "Finanse Komunalne". Z kolei jeżeli chodzi o rozdziały w monografiach naukowych, to większość z nich została opublikowana w monografiach naukowych wydanych przez wydawnictwa publikujące recenzowane monografie naukowe z obecnego poziomu I (zgodnie z komunikatem Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego).

Minusem dorobku Habilitanta w powyższym zakresie jest ich znikome umiędzynarodowienie. Tylko jedna publikacja (rozdział) została opublikowana w języku obcym (angielskim – *Beneficiary of the EU Grants in Theory and Practice Financial Law*). Biorąc pod uwagę przedmiot niektórych publikacji podejmowanych przez Habilitanta, np. na temat charakteru prawnego tzw. płatności z budżetu środków europejskich, funduszy strukturalnych jako instrumentu integracji europejskiej czy charakteru stosunków prawnofinansowych w ramach płatności bezpośrednich Unii Europejskiej, nie ulega wątpliwości, że mogłyby zostać one opublikowane w którymś z języków obcych, dzięki czemu mogłyby one trafić do szerszej grupy odbiorców¹⁴.

Habilitant wygłosił 22 referaty na krajowych i międzynarodowych konferencjach naukowych (15 referatów od czasu otrzymania stopnia doktora nauk prawnych i 7 do czasu

¹³ Jak wskazuje się w literaturze, "dość powszechnie uznawany, choć niepisany zwyczaj sugeruje, by oczekiwać od habilitanta przedstawienia co najmniej dwudziestu artykułów naukowych lub rozdziałów w monografiach". Tak P. Grzebyk, *Warunki uzyskania stopnia doktora habilitowanego...*, s. 80. Niezależnie od tego, że nie jestem zwolennikiem ilościowej oceny, wydaje mi się, że takiej liczby artykułów naukowych lub rozdziałów w monografiach należałoby oczekiwać po doktoracie, a nie łącznie wszystkich publikacji. Należy zaznaczyć, że Habilitant spełnia ten wymóg – po uzyskaniu stopnia doktora nauk prawnych opublikował 28 artykułów w czasopismach naukowych i rozdziałów w monografiach naukowych oraz był współredaktorem 1 monografii naukowej.

¹⁴ W szczególności, że istnieją czasopisma naukowe, w których mogłyby zostać opublikowane takie artykuły, np. "European Public Law" czy "Public Law Review".

otrzymania tego stopnia). Co istotne z perspektywy ustawowych kryteriów oceny aktywności naukowej Habilitanta referaty te wygłaszane były na różnych uczelniach, w tym Uniwersytecie Warszawskim oraz Uniwersytecie Gdańskim.

Podobnie jak w przypadku publikacji naukowych, minusem w tym zakresie jest niewielkie umiędzynarodowienie aktywności naukowej Habilitanta. Tylko 2 z tych referatów zostało wygłoszonych w języku obcym (angielskim). Trzeba jednak dodać, że 7 konferencji, na których Habilitant wygłaszał referaty miało charakter międzynarodowy. Co więcej jedna z nich – *International Scientific Seminary on European Union Public Finance* – została zorganizowana w Krakowie w czerwcu 2018 r. – właśnie przez Habilitanta.

Ponadto, i co również ważne z perspektywy ustawowych kryteriów oceny aktywności naukowej Habilitanta, w 2021 r. Habilitant wygłosił cykl wykładów w języku angielskim na Wydziale Prawa Uniwersytetu im. P.J. Szafarika (Słowacja).

Habilitant był wykonawcą w grancie naukowym dotyczącym innowacji w administracji samorządowej i finansach publicznych (w latach 2020-22). Dodatkowo brał udział w wykonywaniu badań statutowych (w latach 2012-2017).

Jeżeli chodzi o informacje naukometryczne, Habilitant nie wskazał punktacji *Impact Factor*, ale przedstawił liczbę cytowań swoich publikacji oraz informację o posiadanym indeksie Hirscha. Jakkolwiek liczba cytowań nie jest imponująca (51), to indeks Hirscha jest na przyzwoitym poziomie dla nauk prawnych (*h-index*: 3)

4. Podsumowanie

Podsumowując, oceniam, że **zgłoszona przez dr. Wojciecha Filla monografia naukowa "Dotacje z budżetu Unii Europejskiej. Zagadnienia konstrukcyjne"** jest osiągnięciem naukowym, stanowiącym znaczny wkład w rozwój dyscypliny nauki prawne oraz dr Wojciech Fill wykazuje się istotną aktywnością naukową realizowaną w więcej niż jednej uczelni.

