

Wrocław, dnia 26 sierpnia 2022 r.

Prof. dr hab. Patrycja Zawadzka
Katedra Prawa Finansowego
Wydział Prawa, Administracji i Ekonomii
Uniwersytet Wrocławski

**Recenzja dorobku dr Wojciecha Filla
w postępowaniu o nadanie stopnia doktora habilitowanego**

I. Podstawa prawna i kryteria sporządzenia recenzji

Niniejsza recenzja dorobku i osiągnięć Pana Dr Wojciecha Filla („Habilitant”) została sporządzona w ramach postępowania o nadanie stopnia doktora habilitowanego, w którym na podstawie uchwały Rady Doskonałości Naukowej z dnia 30 maja 2022 r. powierzono mi funkcję recenzenta oraz uchwały z dnia 20 czerwca 2022 r. Rady Dyscyplin Nauk i Prawne Uniwersytetu Jagiellońskiego. Przedmiotem recenzji zgodnie z art. 221 ust. 8 *ustawy z dnia 20 lipca 2018 r. Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce* (tekst jedn. Dz.U. z 2022 r. poz. 574 ze zm., dalej p.s.w.n.) jest ocena materialnoprawnych wymogów, które musi spełnić kandydat do stopnia doktora habilitowanego, określonych w szczególności w art. 219 ust. 1 p.s.w.n.

Recenzja została opracowana na podstawie dokumentów i informacji zawartych w autoreferacie, ankiecie osiągnięć naukowych i innych dokumentach przedłożonych do *Wniosku o przeprowadzenie postępowania o nadanie stopnia doktora habilitowanego* (dalej: „wniosek”), w zakresie:

- a) całości dorobku naukowego Pana Dr Wojciecha Filla, ze szczególnym uwzględnieniem monografii pt. *Dotacje z budżetu Unii Europejskiej. Zagadnienia konstrukcyjne*,

C.H. Beck, Warszawa 2021, ss. 325 – stanowiącej podstawowe osiągnięcie naukowe, o którym mowa w art. 219 ust. 1 pkt 2 lit. a p.s.w.n.;

- b) osiągnięć naukowo-badawczych, w tym dotychczasowej działalności dydaktycznej, popularyzatorskiej, opiece naukowej i innych formach aktywności Habilitanta, jak również współpracy z krajowymi i zagranicznymi ośrodkami naukowymi.

II. Wymóg posiadania stopnia naukowego doktora – kryterium określone w art. 219 ust. 1 pkt 1 p.s.w.n.

Z przedłożonej do recenzji dokumentacji wynika, że Pan Wojciech Fill uzyskał stopień doktora nauk prawnych w dyscyplinie prawo na mocy uchwały Rady Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Jagiellońskiego z dnia 31 marca 2008 r. – *załącznik nr 3 do wniosku o przeprowadzenie postępowania w sprawie nadania stopnia doktora habilitowanego w dziedzinie nauk społecznych w dyscyplinie prawo*, na podstawie przedłożonej rozprawy doktorskiej pt. „Prawnofinansowe instytucje stosowane w zakresie ochrony środowiska” (Promotor – dr hab. Irena Czaja-Hliniak, Recenzenci: Prof. dr hab. Bogusław Brzeziński, prof. dr hab. Jerzy Małecki).

Wymóg, o którym mowa w art. 219 ust. 1 pkt 1 p.s.w.n. został spełniony.

III. Ocena osiągnięć naukowych stanowiących znaczny wkład w rozwój określonej dyscypliny – kryterium określone w art. 219 ust. 1 pkt 2 p.s.w.n.

3.1. Ocena monografii naukowej wskazanej we wniosku Habilitanta jako znaczny wkład w rozwój dyscypliny

3.1.1. Uwagi ogólne

Przy ocenie przedłożonej do recenzji monografii pt. *Dotacje z budżetu Unii Europejskiej. Zagadnienia konstrukcyjne*, C.H. Beck, Warszawa 2021, przyjęto następujące

kryteria: wybór i znaczenie podjętej tematyki; poprawność w zakresie sformułowania tytułu pracy, celów i tez badawczych; sposób ukształtowania struktury przedłożonej dysertacji; ocena merytoryczna treści dysertacji; zastosowana metodologia badań naukowych; styl i warsztat naukowy; sposób doboru i wykorzystania źródeł, w tym aktów prawnych, orzecznictwa, literatury przedmiotu oraz innych materiałów.

3.1.2. Wybór tematu pracy, poprawność sformułowania tytułu, przyjęty cel badawczy i tezy

Jako najważniejsze osiągnięcie naukowe po otrzymaniu stopnia doktora wskazano monografię pt. *„Dotacje z budżetu Unii Europejskiej. Zagadnienia konstrukcyjne”*, C.H. Beck, Warszawa 2021, ss. 325.

Autor postawił sobie za zadanie „wyraźne sprzeciwienie się procesom zatowimowanego i oderwanego od poglądów doktryny prawa finansowego badania instytucji prawnych, u podłoża których leżą stosunki prawnofinansowe, poprzez krystalizację poglądów dotyczących dotacji UE nie tylko w odniesieniu do rozwiązań materialnoprawnych, ale także ustrojowych i proceduralnych oraz zderzenie wizji administratywistycznych z wypracowanymi w oparciu o utrwalone poglądy nauki prawa finansowego” (str. XXXIV-XXXV). W bardziej przejrzysty sposób określił zaś cel badawczy monografii, jako: „wyjaśnienie statusu prawnego dotacji na gruncie prawa UE, a także zbadanie relacji zachodzących w obszarze prawa UE oraz prawa niektórych państw członkowskich między pojęciem dotacji a pojęciem płatności” (str. XXXV). Udzielenie odpowiedzi na tak postawione pytanie badawcze ma istotne znaczenie zarówno z punktu widzenia teorii prawa i stanowi oryginalne rozwiązanie problemu badawczego. Obok sformułowania celu, określono tezę, zgodnie z którą płatności z budżetu środków europejskich stanowią odrębną kategorię wydatków publicznych (str. XXXII).

Recenzowana monografia habilitacyjna dotyczy zagadnień o istotnym znaczeniu teoretycznym, jak i praktycznym. Pozytywnie oceniam sformułowany przez Habilitanta tytuł rozprawy, który dobrze koresponduje z materią poddaną badaniom oraz celem pracy. Rozważania na temat bezzwrotnych środków z budżetu Unii Europejskiej, określanych także mianem „płatności z budżetu UE”, wymagają szerokiej wiedzy. Jest to zadanie w gruncie rzeczy przekraczające jeden dział prawa. Niezbędna jest umiejętność spojrzenia na całokształt

prawa, zarówno unijnego, administracyjnego, jak i finansowego. Zasadą Autora jest nader szerokie i kompleksowe ujęcie tematu. Można bez przesady wnioskować o rozległości horyzontów i kompleksowości spojrzenia na podjęty temat.

W obszarze finansowania zadań ze środków zagranicznych niepodlegających zwrotowi zauważalne jest stosunkowo spore zaniedbanie doktryny prawa finansowego, w porównaniu z sytuacją innymi środkami publicznymi. Autor wskazał, że „Dotacja w całości ukształtowana jest bowiem przez regulacje prawa finansowego, zaś teoria prawa administracyjnego nigdy głębiej nie zajmowała się jej strukturą prawną” (str. XXXV). Zabrakło dokończenia kwestii – dotacje to kategoria publicznych środków finansowych i w sposób logiczny przynależą do prawa finansowego. Problematyka ta z istoty rzeczy jest częścią prawa finansowego.

W dotychczasowej literaturze można znaleźć sporo wypowiedzi dotyczących poszczególnych aspektów dotacji udzielanych ze środków publicznych. Brak natomiast pozycji odnoszących się w sposób kompleksowy do dotacji z budżetu UE, w szczególności w sposób zaproponowany w recenzowanej monografii. Z tego punktu widzenia jest więc opracowaniem pionierskim.

3.1.3. Struktura monografii i metodologia badawcza

Praca składa się z siedmiu rozdziałów opatrzonych uwagami wstępnymi (poza rozdz. I i III), wstępem oraz zakończeniem. Zamieszczono w niej wykaz skrótów, literatury oraz indeks rzeczowy.

Budowa (kompozycja) rozprawy stanowi tę część recenzji, która na ogół daje recenzentowi najmniejsze pole do zgłaszania uwag, czy zastrzeżeń. Tak jest również i w obecnym przypadku. Dwa początkowe (rozdział I pt. „Dotacja jako uogólniona instytucja prawnofinansowa”, rozdział II pt. „Dotacja na tle prawa Unii Europejskiej”) rozdziały zostały poświęcone ogólnym kwestiom definicyjnym. Na tak stworzonej podstawie teoretycznej Autor przeszedł w kolejnych rozdziałach do problemów bardziej szczegółowych i praktycznych: rozdział III „Charakterystyka prawna „płatności” realizowanych w ramach zarządzania dzielonego”; rozdział IV „Kwalifikacja prawna konkursu na dofinansowanie projektu ze środków europejskich”; rozdział V „Konkurs dotacyjny w świetle prawa czeskiego i niemieckiego”; rozdział VI „Umowna forma konkretyzacji stosunków dotacyjnych” oraz rozdział VII „Konstrukcja i charakter prawny stosunków dotacyjnych wyższego rzędu”.

Konstrukcja pracy odpowiada ogólnym kanonom poprawności. Wewnętrzna struktura rozprawy, proporcje pomiędzy rozdziałami i ich częściami, jak też kolejność prezentowania poszczególnych partii materiału są prawidłowe. Zastosowanie poszczególnych rozdziałów „uwag wprowadzających” jest zasadne, ponieważ, wyjaśniają formę i zakres poruszanych w danym rozdziale zagadnień. Praca zyskałaby, gdyby skonkretyzowano w nich również cele szczegółowe, jakie zamierzał osiągnąć w danym zakresie. Spis treści wyglądałby jednak lepiej, gdyby uwagi wstępne” (nazwane w rozdziale VII „uwagami wprowadzającymi”) występowały w każdym rozdziale, a ponadto były nazwane jednolicie. Autor wprowadził do zagadnień rozdziału I i III mimo braku wyodrębnienia tej jednostki.

Kolejność rozdziałów logicznie wynika z celu badawczego i umożliwia jego realizację. Tok wywodu Autora układa się w logiczną, zamkniętą całość. Uszeregowanie rozdziałów jest prawidłowe, podział treści jest logiczny i czytelny. Oczywiście przy wnikaniu w szczegóły można byłoby znaleźć elementy nadające się do polemiki. Tytułem przykładu, nie jest jasne dlaczego w tytule rozdziału I wskazano dotacja jako „uogólniona instytucja prawnofinansowa”. Powstaje pytanie, czy instytucje można podzielić na „uogólnione” i – *a contrario* – „nieuogólnione”. W toku wywodu wskazano na uogólnienia teoretyczne (str. 41), ale nie stanowi to wyjaśnienia wprowadzonego przez Autora tytułowego określenia.

Ponadto, w odniesieniu do użytego w tytule rozdziału II określenie „Dotacja na tle prawa Unii Europejskiej” – raczej chodziło o dotację w prawie UE. W istocie zawarto omówienie regulacji prawnych Unii Europejskiej dotyczących wydatków transferowych.

Autor przyjął poprawne metody badawcze – przede wszystkim metodę dogmatyczno-prawną, polegającą na analizie obowiązującego prawa i poglądów doktryny. Podstawowym narzędziem jest więc analiza dogmatyczno-prawna. Praca zawiera także badania o charakterze komparatystycznym (prawno-porównawczym), obejmujące regulacje prane obowiązujące w Niemczech i w Republice Czeskiej. Metoda historycznoprawna umożliwiła ustalenie przyczyn zmian regulacji prawnych. Praca w dużej części prezentuje szerokie, interdyscyplinarne podejście do podejmowanych problemów.

W konkluzji trzeba zatem powiedzieć, że recenzowana rozprawa została zbudowana poprawnie i nie daje podstaw do istotnych zastrzeżeń.

3.1.4. Ocena merytoryczna treści dysertacji, w tym rezultatów przeprowadzonych badań

Równie ważna jak założenia i konstrukcja dysertacji jest jej treść merytoryczna, w tym podstawowy składnik tej treści – wyrażane poglądy. Rozległość recenzowanego materiału, jak i wielość tez zaprezentowanych przez Habilitanta sprawiają, że uwagi w tej części będą z natury rzeczy miały charakter selektywny. Przebogata treść pracy sprawia, że mimo chęci szerszych rozważań, wypada odnieść się jedynie do niektórych zagadnień, które subiektywnie recenzent poczytuje za najbardziej doniosłe.

Wnikliwe i trafne są uwagi dr Wojciecha Filla podważające wskazujące na różnorodność pojęć związanych z środkami ze źródeł zagranicznych niepodlegających zwrotowi. Habilitant słusznie zauważa, że „W oficjalnych publikacjach urzędowych, zamieszczanych zarówno na stronach różnych organów Unii Europejskiej, jak i naczelnym organów państw członkowskich, bez głębszej refleksji używa się niemal wymiennie sformułowań: dotacja, subsydium, subwencja, pomoc, płatność, premia, wsparcie, dofinansowanie, a nawet darowizna, choć w sensie prawnym terminy te odnoszą się do odmiennych konstrukcyjnie i funkcjonalnie grup desygnatów. Nikomu zdaje się nie przeszkadzać, iż w podstawowych dla perspektyw finansowych 2014–2020 oraz 2021–2027 rozporządzeniach UE pojęcie dotacji definiuje się jako „środki przekazywane na zasadzie darowizny” (str. XXVIII). Z aprobatą należy odnieść się do wskazanego przez Autora problemu rozgraniczenia między dotacją a znaczącą częścią wydatków realizowanych z budżetu środków europejskich, normatywnie zwanych „płatnościami”. Słusznie wskazuje, że „Na gruncie teoretycznym nie można w związku z tym twierdzić, że płatność z budżetu środków europejskich jest formą prawną wydatkowania środków publicznych, jakkolwiek na gruncie przepisów ustawy o finansach publicznych można ją potraktować jako instrument wydatkowania środków publicznych, który w chwili przekazania środków beneficjentowi nabiera cech wydatku publicznego (dotacyjnego). Czynnościami prawnymi są natomiast zlecenie płatności oraz wnioski o płatność. Zawierają one bowiem w swej konstrukcji oświadczenie woli wywołujące określone w ustawie skutki prawne. Jednak również te rozwiązania nie pozwalają na teoretyczną kategoryzację analizowanej grupy wydatków. Ostatecznie podważa to możliwość traktowania, w ujęciu teoretycznym, analizowanej grupy „płatności” jako samodzielnej formy prawnej wydatkowania środków publicznych.” (str. 135). W przypisie nr 92 na str. 135 wskazuje na stosunki prawnofinansowe ukształtowane m.in. w ramach

programów tzw. Europejskiej Współpracy Terytorialnej oraz tzw. pomocy technicznej, w ramach których środki pochodzące z budżetu UE są wydatkowane bezpośrednio z budżetu państwa w formie dotacji celowych (art. 127 ust. 2 pkt 2 FinPubU). To niezwykle interesujący wątek, który można było rozbudować.

Wydaje się również, że warto było w szerszym zakresie sięgnąć do badań w przedmiocie dotacji. Uzupełniając wywód o poglądy wyrażone w odniesieniu do środków publicznych w większej ilości pozycji literatury prawnofinansowej, m.in. R. Kowalczyk, W. Miemiec, K. Sawicka, P. Pest, A. Niezgoda.

Autor używa pojęcia „wspólnota” nie definiując we wstępie pracy o jaki zakres chodzi. Mając na względzie fakt, że na mocy Traktatu Lizbońskiego, który wszedł w życie z dniem 1 grudnia 2009 r., zniesiono pojęcie „Wspólnoty Europejskiej”, czytelnik zaznajomiony w tym zakresie z językiem prawnym może mieć wątpliwości, czy w odniesieniu do niektórych wypowiedzi chodzi o stan prawny do roku 2009, czy określony pogląd odnosi się również do późniejszych regulacji prawnych, bądź ich implementacji. Przykładowo: „Proces ten znajduje wyraz w implementacji wspólnotowych regulacji prawnofinansowych oraz w poszukiwaniu krajowych form normowania rozwiązań z nich wynikających”; „absorpcja środków wspólnotowych” (str. XXVII); „prawodawca wspólnotowy” (str. XXVIII); „normy wspólnotowe nie wykluczają realizacji celów prywatnych przedsiębiorcy” (str. 62); „prawodawca wspólnotowy traktuje to pojęcie w sposób niekonsekwentny” (str. 66); „budżet wspólnotowy” (str. 177). Podobnie na str. XXXI, XXXIII, 14, 18, 58, 101, 121,123, 313. Wydaje się, że w monografii przyjęto rozumienie języka potocznego, a nie prawnego. Nie znalazłam jednak takiego stwierdzenia. Warto byłoby zdefiniować więcej pojęć mających znaczenie w dalszej części wywodu.

Rachunki narodowe w Unii Europejskiej opracowywane są przez państwa członkowskie w sposób rzetelny i porównywalny zgodnie z obowiązującym Europejskim Systemem Rachunków Narodowych (ESA). W monografii wskazano: „deficyt związany ze środkami europejskimi nie będzie wliczany do deficytu budżetu państwa i jego finansowanie stanowić będzie dodatkową potrzebę pożyczkową budżetu. Rozwiązanie takie zostało przyjęte, ponieważ już w chwili obecnej zgodnie z metodologią ESA’95 saldo przepływu środków pomiędzy Polską a UE w zakresie środków unijnych nie jest wliczane do bilansu sektora finansów publicznych. Nadwyżka środków europejskich również nie będzie wliczana do budżetu

państwa. Będzie ona źródłem spłaty zobowiązań budżetu państwa, zaciągniętych na pokrycie deficytu budżetu środków europejskich” (str. 120-121) Obecnie obowiązującym jest ESA 2010, tj. rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady nr 549/2013 z dnia 21 maja 2013 r. w sprawie europejskiego systemu rachunków narodowych i regionalnych w Unii Europejskiej (Dz.Urz. UE L174 z dnia 26 czerwca 2013 r., s. 1-77), które zastąpiono rozporządzeniem Rady (WE) nr 2223/96 z dnia 25 czerwca 1996 r. w sprawie europejskiego systemu rachunków narodowych i regionalnych we Wspólnocie (Dz.Urz. L 310 z 30.11.1996, s. 1). Na marginesie można odnotować, że pewne konsekwencje w zakresie obliczania deficytu są widoczne w ESA 2010. Szerzej: *Podręcznik deficytu i długu sektora instytucji rządowych i samorządowych*, str. 49-50. Wypowiedź autora, mimo zmiany wskazanej podstawy prawnej, jest poprawna merytorycznie.

W monografii podjęto wątek norm kompetencyjnych upoważniających do wydania rozstrzygnięcia administracyjnego. Autor zasadnie wskazuje, że ustawodawca posługuje się w tym zakresie określeniami „przyznaje”, „zezwała”, „udziela”. Aby jednak czynnościom kryjącym się pod tymi określeniami przypisać znaczenie rozstrzygnięć administracyjnych, muszą istnieć podstawy prawne pozwalające na zrekonstruowanie pozostałych elementów stosunku administracyjno-prawnego, uzasadniające stwierdzenie, że to „przyznanie” czy „udzielenie” jest aktem władzy publicznej (str. 143). Nawiązuje do tego problemu w dalszej części pracy: „władztwo administracyjne właściwej instytucji na gruncie komentowanej ustawy przejawia się w możliwości przyznania lub odmowy przyznania uprawnienia (dofinansowania unijnego) wnioskodawcy znajdującemu się poza sferą administracji publicznej. Tego rodzaju czynności stanowią akty administracyjne, gdyż ich skutkiem jest ustalenie i przyznanie uprawnień indywidualnie wskazanym podmiotom. (...). Mając na uwadze powyższe, właściwa instytucja, dzięki pewnemu imperium wynikającemu z ustawy (...) ma możliwość narzucenia i zrealizowania swojej woli (warunki konkursu, procedura przyznawania dotacji oraz wielkość wsparcia, wzór umowy itd.) drugiej stronie, czyli wnioskodawcy” (str. 150). To ważki problem. Można by rozszerzyć go (nawet poprzez odesłanie w przypisie do stosownej literatury przedmiotu) o problematykę uznania administracyjnego, rozumianego jako szczególna forma upoważnienia przez ustawę organów administracji publicznej do określonego zachowania się (działania lub zaniechania), polegającego na przyznaniu organom administracji możliwości dokonania wyboru spośród dwóch lub więcej dopuszczalnych przez ustawę, a równoważących prawnie rozwiązań. Badania w tym zakresie dostarczyłoby kolejnych argumentów i wzmocniłoby twierdzenie Autora, że „Organy władzy wykonawczej oraz

tw. organy administrujące, z uwagi na ustawowe wymogi pewności prawa, nie powinny bowiem w procesie stosowania prawa dotacyjnego posługiwać się wykładnią funkcjonalną, często kolidującą z wykładnią językową” (str. 251).

Kolejna uwaga dotyczy wypowiedzi zawartej na str. 144: „Przytoczone przepisy NarPlanRozwU04 wskazują na istnienie dwóch wyraźnie wyodrębnionych etapów postępowania w sprawach dotyczących dofinansowania z publicznych środków wspólnotowych projektów zgłaszanych w ramach sektorowych programów operacyjnych. Pierwszy etap stanowił postępowanie wszczynane na skutek wniosku podmiotu ubiegającego się o dofinansowanie projektu w ramach m.in. sektorowego programu operacyjnego. W tym etapie następowało rozpoznanie wniosku przez instytucję zarządzającą lub instytucję wdrażającą, stosownie do przyjętego systemu realizacji. Etap ten kończył się wydaniem rozstrzygnięcia na podstawie art. 26 ust. 2 ustawy (ustawy z dnia 20 kwietnia 2004 r. o Narodowym Planie Rozwoju – przyp. PZ). Dopiero po pozytywnym dla strony rozstrzygnięciu następował drugi etap postępowania w postaci zawarcia umowy określającej warunki dofinansowania projektu (art. 26 ust. 5 ustawy)”. Doszło do zbytniego uproszczenia poprzez pominięcie konieczności dokonania (przez organ pośredniczący) szeregu złożonych czynności weryfikacyjnych w ramach „rozpoznania wniosku”. Na tym etapie występuje szereg problemów praktycznych, czego Habilitant ma świadomość.

Ze zwrotu: „Przedstawiona w tym zakresie argumentacja może stanowić punkt odniesienia dla dalszych badań nad międzygałęziowymi powiązaniem prawa dotacyjnego z prawem cywilnym” (str. 314). Można pośrednio wydedukować wniosek o odrębności „prawa dotacyjnego”. Nie zgadzam się z plasowaniem tzw. prawa dotacyjnego jako działu, bądź gałęzi prawa. W szczególności jego zestawieniem z prawem cywilnym.

We wnioskach końcowych niedosyt ze względu na brak odniesienia się do pojęcia dotacji na gruncie ustawy z dnia 29 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych. Autor jedno z ustaleń końcowych formułuje w następujący sposób: „dotacja stanowi podstawową formę prawną wydatków realizowanych z budżetu UE oraz z polskiego budżetu środków europejskich w ramach zarządzania dzielonego (w tym w sferze realizacji Wspólnej Polityki Rolnej). Na uzasadnienie takiego poglądu pozwala analiza prawodawstwa UE oraz dokonane rozstrzygnięcia teoretyczne co do charakteru prawnego wyłaniające się z kształtu istniejących stosunków prawnofinansowych” (str. 315). Podkreślenia wymaga, że już we wstępie

monografii wskazano, że dotacja jest pojęciem używanym na gruncie ustawy o finansach publicznych dla określenia „innego rodzaju transferów”, a tytułowa „dotacja” jest najczęściej określana mianem „płatności z budżetu UE” (str. XXX). Nie ma wątpliwości, że ustawodawca w ustawie o finansach publicznych posługuje się pojęciem „dotacja” w odniesieniu do niektórych transferów środków publicznych z budżetu państwa, bądź budżetów jednostek samorządu terytorialnego. Zabrakło odniesienia się do tego wątku.

Rozdział IV pt. „Kwalifikacja prawna konkursu na dofinansowanie projektu ze środków europejskich”, rozdział V „Umowna forma konkretyzacji stosunków dotacyjnych” oraz rozdział VII „Konstrukcja i charakter prawny stosunków dotacyjnych wyższego rzędu” są szczególnie nowatorskie i wartościowe. Czyta się je z dużą przyjemnością. Potwierdzają, że Habilitant doskonale orientuje się obszarze aktów prawnych, ale i w meandrach stosowania prawa w przedmiotowym zakresie.

W podsumowaniu tej części recenzji należy stwierdzić, że od strony metodologicznej rozprawa jest na dobrym poziomie. Habilitant podjął się wielu złożonych problemów, co niewątpliwie było dużym wyzwaniem naukowym. Monografia łączy wiele trudnych zagadnień teoretycznych, ale ma również doniosłe znaczenie praktyczne. Wybrana problematyka ma charakter interdyscyplinarny. W treści rozprawy ustosunkowano się do zapatrywań wypowiedzianych w doktrynie i judykaturze. Niejednokrotnie Autor uczynił to niezwykle skrupulatnie, także odnośnie do kwestii o pośrednim jedynie związku z głównym nurtem wywodu. Nie ma zatem przesady w twierdzeniu, że monografia umożliwia zapoznanie się z dorobkiem doktryny i orzecznictwa na temat środków transferowych, a także z krytyczną analizą tego dorobku. Wartość monografii to także kompleksowy charakter.

Wskazane zalety metodologiczne i warsztatowe rozprawy doprowadziły Autora do skonstruowania spójnych wniosków końcowych. Na zdecydowaną aprobatę zasługuje cały szereg postulatów zgłoszonych we wnioskach końcowych oraz treści dysertacji. Powinny stać się przedmiotem dalszej dyskusji. Szczególne miejsce w tym zakresie – jak wykazał Habilitant – zajmuje definicja dotacji, ewentualnie – zdaniem recenzenta – definicja dotacji unijnej. Osobiście bowiem nie jestem zwolenniczką zmiany sposobu używania terminu „dotacja” w ustawie o finansach publicznych (str. 321) w odniesieniu do środków transferowych z budżetu państwa lub budżetów jednostki samorządu terytorialnego.

Habilitant przedstawił pracę, która jest monografią naukową o wysokich walorach zarówno teoretycznych, jak i utylitarnych. Jest to rozprawa wypełniająca lukę w dotychczasowej literaturze, wyróżniająca się tak szerokością i głębokością ujęcia, a także śmiałym, a jednocześnie wyważonym charakterem stawianych tez. W wielu miejscach podejmuje polemikę z poglądami doktryny i judykatury, nie obawiając się przedstawić własnej, najczęściej trafnej oceny. Podniesione uwagi, wynikające z obowiązków recenzenta, mają – w odniesieniu do całości dysertacji – marginalne znaczenie i w żadnym razie nie rzutują na jej bardzo wysoką ocenę. Przedstawiona monografia stanowi wartościowy wkład w rozwój dyscypliny, a tym samym będzie stanowiła punkt odniesienia i przyczynek do dalszych badań naukowych. Jej mocną stroną jest to, że monografia nie jest jedynie syntezą tego, co było do tej pory napisane, ale także charakteryzuje się innowacyjnością, wymaganym poziomem oryginalności, w tym przedstawieniem problemów wraz z rozwiązaniem.

3.1.5. Ocena strony formalnej dysertacji

Dobrze prezentuje się także tzw. strona warsztatowa rozprawy. Do jej pozytywów należy zaliczyć w pierwszym rzędzie to, że Autor bardzo poprawnie i komunikatywnie posługuje się językiem polskim. Praca napisana jest żywo, czyta się ją z prawdziwym zainteresowaniem. Autor w szerokim zakresie wykorzystał polską literaturę przedmiotu oraz orzecznictwo. Dobór i wykorzystanie literatury jest problemowe, zgodne z celem prowadzonych badań. Przy tym, przypisy, z wtrącanymi drobnymi uwagami i komentarzami, są widocznym świadectwem tego, że Autor nie tylko przeczytał, ale głęboko przemyślał zawarte w rozprawie poglądy.

W kilku miejscach zabrakło korekty technicznej: brak autora konkretnego fragmentu cytowanego dzieła, a jest wskazana jedynie redakcja, np. przypis nr 64 na str. 123, nr 91 na str. 168, nr 93 na str. 169.

Wskazane w niniejszej recenzji usterki są nieliczne, a wspomnienie o nich jest wyłącznie wynikiem wykonywania obowiązków recenzenta i nie rzutuje na wysoką ocenę monografii. Wyciąganie jakichkolwiek ujemnych wniosków dla oceny całości dysertacji z kwestii do tego stopnia drobnych, byłoby wynikiem małostkowości.

3.2. Ocena pozostałego dorobku naukowego składającego się na znaczny wkład w rozwój dyscypliny – kryterium określone w art. 219 ust. 1 pkt 2 p.s.w.n.

Głównym obszarem zainteresowań Habilitanta jest prawo finansowe i prawo administracyjne. W szczególności wskazać można: unijne prawo finansowe, prawo podatkowe, niepodatkowe dochody budżetowe, podmiotowość publicznoprawna, publiczna gospodarka nieruchomościami. W obszary te wpisują się publikacje przedłożone do wniosku. Analiza dorobku naukowego Habilitanta pozwala stwierdzić, że Autor nie boi się nowości. Koncentruje swoją uwagę na obszarach mało popularnych w literaturze prawa. Wyraźnie widoczne jest spojrzenie od strony stosowania prawa, w związku z którym formułowane są postulaty *de lege ferenda*, nierzadko związane z zastrzeżeniami w odniesieniu do brzmienia definicji ustawowych.

W dorobku znajdują się różne kategorie publikacji naukowych, w tym glosy. Habilitant publikował w wydawnictwach i czasopismach, których wysoki poziom merytoryczny został potwierdzony przez ich umiejscowienie w wykazach ministra właściwego do spraw szkolnictwa wyższego i nauki.

Można zauważyć, że w niektórych miejscach posługuje się językiem popularnonaukowym, a nawet publicystycznym. Nie zawsze wydaje się on odpowiedni w pracach naukowych, ale wynika to niewątpliwie z obszaru prowadzonych badań – zwłaszcza regulacji prawnych w przedmiocie bezzwrotnych środków z budżetu UE i specyfiki „językowej” tych aktów prawnych.

Dorobek Habilitant charakteryzuje się różnorodnością i dowodzi znajomości przez Habilitanta pełnego zakresu specjalizacji w zakresie określonej dyscypliny naukowej, tj. prawa. Tę część dorobku naukowego Habilitanta oceniam pozytywnie.

IV. Ocena istotności aktywności naukowej „realizowanej w więcej niż jednej uczelni, instytucji naukowej lub instytucji kultury, w szczególności zagranicznej” – kryterium określone w art. 219 ust. 1 pkt 3 p.s.w.n.

W dalszej kolejności zostanie poddany ocenie dorobek naukowy i badawczy oraz dydaktyczny i popularyzujący naukę Habilitanta oraz inne aspekty osiągnięć w celu sprawdzenia, czy Habilitant spełnia kryteria „istotnej aktywności naukowej” w rozumieniu art. 219 ust. 1 pkt 3 p.s.w.n.

Pan dr Wojciech Fill wykazał się aktywnością naukową, w tym tzw. dorobkiem dydaktycznym realizowanym w kilku uczelniach wyższych – ośrodkach naukowych. Z przedłożonej do wniosku dokumentacji (załącznik nr 3) wynika, że Habilitant prowadził kilkanaście różnych zajęć dydaktycznych: prawo finansowe, prawo rynku finansowego, prawo konstytucyjne, postępowanie podatkowe, postępowanie administracyjne, gospodarowanie środkami europejskimi, prawo gospodarcze i podatkowe, partnerstwo publiczno-prawne, prawo zamówień publicznych, zarządzanie bankiem spółdzielczym. Był nagradzany za aktywność dydaktyczną. Wypromował 166 prac dyplomowych oraz był recenzentem prac dyplomowych.

Habilitant wygłaszał referaty na konferencjach. Brał udział w zespołach badawczych realizujących projekty naukowe.

Dorobek organizacyjny i szeroko rozumiany popularyzujący naukę zasługuje na może być uznany za zaliczający się do zbioru desygnatów pojęcia „istotna aktywność naukowa” zgodnie z art. 219 ust. 1 pkt 3 p.s.w.n.

V. Konkluzja

Habilitant w monografii pt. *Dotacje z budżetu Unii Europejskiej. Zagadnienia konstrukcyjne*, C.H. Beck, Warszawa 2021, zawarł wiele oryginalnych i dobrze uargumentowanych przemyśleń, które stanowią oryginalne rozwiązanie ważnego problemu naukowego. Wykazał przy tym ugruntowaną wiedzę teoretyczną z zakresu prawa. Osiągnięcia naukowe, dydaktyczne i organizatorskie Pana Dr Wojciecha Filla, wykazane w przedłożonej do recenzji dokumentacji dotyczącej dorobku i osiągnięć, pozwalają stwierdzić, że spełniają

kryterium istotnej aktywności i stanowią znaczny wkład w rozwój dyscypliny prawo. Pan Dr Wojciech Fill wykazał istotną aktywność naukową realizowaną w więcej niż jednej uczelni oraz wszechstronne przygotowanie do samodzielnego prowadzenia warsztatu naukowego oraz kształcenia młodych naukowców.

W konkluzji stwierdzam zatem, że zostały spełnione wszystkie kryteria, o których mowa w art. 219 ust. 1 *ustawy z dnia 20 lipca 2018 r. Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce*, co uzasadnia nadanie Panu dr Wojciechowi Fill stopnia doktora habilitowanego w dziedzinie nauk społecznych w dyscyplinie nauki prawne.