

Gryfino, dnia 25 sierpnia 2022 r.

dr. hab. Adam Bartosiewicz, prof. UJD

Katedra Prawa Administracyjnego i Finansowego

Wydział Prawa i Ekonomii

Uniwersytet Humanistyczno-Przyrodniczy im. Jana Długosza w Częstochowie

RECENZJA

dorobku naukowego dra Wojciecha Filla

oraz osiągnięcia naukowego:

pt. *„Dotacje z budżetu Unii Europejskiej. Zagadnienia konstrukcyjne”*,

Warszawa 2021, Wydawnictwo C.H. Beck, ISBN 978-83-8235-685-4, ss. 361

I. Uwagi ogólne

Recenzja dorobku naukowego oraz osiągnięcia naukowego pt. *„Dotacje z budżetu Unii Europejskiej. Zagadnienia konstrukcyjne”*, Warszawa 2021, Wydawnictwo C.H. Beck, ISBN 978-83-8235-685-4, ss. 325, została przygotowana w oparciu o art. 221 ust. 8 z dnia 20 lipca 2018 r. Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce (t. j. Dz. U. z 2022 r. poz. 574 z późn. zm.).

Na wniosek dra Wojciecha Filla Rada Doskonałości Naukowej wszczęła postępowanie habilitacyjne, powołując komisję habilitacyjną, w której wyznaczono mi rolę recenzenta.

Podstawą opracowania recenzji jest pismo dziekana Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Jagiellońskiego oraz dokumentacja wniosku dra Wojciecha Filla. Pismo Dziekana Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Jagiellońskiego Pana prof. dra hab. Jerzego Pisulińskiego, informujące o powołaniu mnie do funkcji recenzenta

datowane na dzień 4 lipca 2022 r. otrzymałem dnia 20 lipca 2022 r. wraz z dokumentacją złożoną przez Habilitanta, uchwałą Rady Dyscypliny Nauki prawne Uniwersytetu Jagiellońskiego z dnia 20 czerwca 2022 r. oraz pismem Rady Doskonałości Naukowej z dnia 30 maja 2022 r.

Do wniosku dołączone zostały następujące dokumenty:

- autoreferat w języku polskim przedstawiający posiadane dyplomy, stopień naukowy, informacje o dotychczasowym zatrudnieniu w jednostkach naukowych oraz opis dorobku i osiągnięć naukowych,
- informacja o osiągnięciach naukowych,
- informacja o aktywności naukowej, współpracy z otoczeniem społecznym i gospodarczym, informacje naukometryczne,
- kopie publikacji składających się na osiągnięcia naukowe.

Do wniosku nie zostały dołączone recenzje wydawnicze złożonej monografii naukowej.

Zgodnie z przepisem art. 219 ust. 1 ustawy z 20 lipca 2018 r. Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce (t.j. Dz.U z 2021 r., poz. 478 – dalej jako ustawa): „Stopień doktora habilitowanego nadaje się osobie, która:

- 1) posiada stopień doktora;
- 2) posiada w dorobku osiągnięcia naukowe albo artystyczne stanowiące znaczny wkład w rozwój określonej dyscypliny, w tym co najmniej:
 - a) 1 monografie naukową wydaną przez wydawnictwo, które w roku opublikowania monografii w ostatecznej formie było ujęte w wykazie sporządzonym zgodnie z przepisami wydanymi na podstawie art. 267 ust. 2 pkt 2 lit. a.

Zadaniem recenzenta jest dokonanie oceny, czy osiągnięcia naukowe habilitanta odpowiadają wymaganiom określonym w art. 219 ust. 1 pkt 2 ustawy. Recenzja w postępowaniu w sprawie nadania stopnia naukowego doktora habilitowanego nie może zatem abstrahować od oceny całości dorobku naukowego. Recenzent powinien bowiem nie tylko wskazać, czy w dorobku naukowym habilitanta znajduje się co najmniej

1 monografia naukowa opublikowana w wydawnictwie ujętym w stosownym wykazie, lecz również, czy wskazane osiągnięcia naukowe osoby ubiegającej się o nadanie stopnia doktora habilitowanego stanowią znaczący wkład w rozwój dyscypliny naukowej.

Wypełniając powierzoną funkcję recenzenta, poniżej przedstawiam ocenę monografii oraz innych osiągnięć naukowych Habilitanta.

Habilitant uzyskał (nie wskazuje w Autoreferacie kiedy) tytuł zawodowy magistra prawa na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Jagiellońskiego (tytuł pracy magisterskiej: „Prawnofinansowa instytucja ksiąg podatkowych”).

Dnia 31 marca 2008 r. został mu nadany – mocą uchwały Rady Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Jagiellońskiego – stopień naukowy doktora nauk prawnych na podstawie rozprawy doktorskiej pt. *„Prawnofinansowe instytucje stosowane w zakresie ochrony środowiska”*.

Habilitant w latach 2001-2009 był zatrudniony jako asystent, a następnie jako adiunkt w Zakładzie Prawa Finansowego Wyższej Szkoły Administracji w Bielsku-Białej. W latach 2005-2012 był asystentem, a następnie adiunktem w Katedrze Prawa Finansowego Krakowskiej Akademii im. A. Frycza-Modrzewskiego. Od roku 2009 jest zatrudniony jako adiunkt w Katedrze Prawa Publicznego, zaś od 2019 r. w Katedrze Prawa Konstytucyjnego, Administracyjnego i Zamówień Publicznych Instytutu Prawa Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie. Natomiast od 2014 r. był wykładowcą, zaś obecnie jest adiunktem w Zakładzie Prawa Administracyjnego w Państwowej Wyższej Szkole Zawodowej w Nowym Sączu.

II. Ocena rozprawy habilitacyjnej

Pan dr Wojciech Fill jako osiągnięcie naukowe stanowiące znaczny wkład w rozwój dyscypliny naukowej wskazał monografię pt. *„Dotacje z budżetu Unii Europejskiej. Zagadnienia konstrukcyjne”*, Warszawa 2021, Wydawnictwo C.H. Beck, ISSN 978-83-8235-685-4, ss. 361.

Monografia ta została opublikowana w wydawnictwie, które znajdowało się w 2021 r. na ministerialnej liście wydawnictw publikujących recenzowane monografie

naukowe (poz. 623 w Wykazie stanowiącym załącznik do Komunikatu Ministra Edukacji i Nauki z dnia 22 lipca 2021 r. w sprawie wykazu wydawnictw publikujących recenzowane monografie naukowe).

1. Tytuł monografii

Habilitant sformułował tytuł monografii w sposób prawidłowy.

Można się jednakże zastanawiać nad tym, czy dodatkowy podtytuł monografii „Zagadnienia konstrukcyjne” w pełni oddaje zakres tej rozprawy. W istocie bowiem nie dotyczy ona tylko konstrukcji dotacji jako pewnego „zjawiska” prawa finansowego, lecz dotyka bardziej natury stosunków prawnofinansowych związanych z dotacjami (ich udzielania-otrzymywania, ale także „zarządzania” nimi).

2. Obszar i problem badawczy

Monografia „Dotacje z budżetu Unii Europejskiej. Zagadnienia konstrukcyjne” jest pierwszym w polskiej doktrynie prawniczej kompleksowym opracowaniem dotyczącym natury prawnej stosunków prawnofinansowych związanych z przekazywaniem środków europejskich beneficjentom, zwłaszcza w drodze tzw. konkursów dotacyjnych. Zgodzić się należy z tym, że zagadnienie powyższe nie zostało dotychczas wystarczająco zbadane w polskiej nauce prawa, co spowodowało powstanie luki badawczej. W szczególności nie podjęto dotychczas próby opisu relacji prawnych powstających w związku z udzielaniem dotacji w modelu „stosunku prawnego”. Trafnie Habilitant wskazał, że model ten może być przydatny dla uchwycenia i wyjaśnienia natury tych relacji.

Podstawowym celem rozprawy było wyjaśnienie statusu prawnego dotacji na gruncie prawa unijnego, w tym określenie relacji znaczeniowej pomiędzy pojęciem „dotacji” a pojęciem „płatności”. Celem badawczym było także zrekonstruowanie stosunków finansowoprawnych związanych z udzieleniem dotacji, wyjaśnienie ich natury i charakteru, ustalenie stron tych stosunków oraz ich treści (praw i obowiązków stron stosunku).

Zakreślony przez Habilitanta obszar i problem badawczy są prawidłowe.

3. Metody badawcze

Zastosowane przez Habilitanta metody badawcze są adekwatne do charakteru badań, tj. zastosowano „klasyczne” dla nauk prawnych metody – dogmatyczną i prawnoporównawczą, a także w pewnym zakresie teoretycznoprawną.

4. Układ monografii

Monografia została skonstruowana „klasycznie”, tj. składa się ze wstępu, siedmiu rozdziałów merytorycznych oraz zakończenia (zawierającego wnioski końcowe). Na początku opracowania umieszczono bibliografię oraz wykaz skrótów. Wydaje się, że cennym uzupełnieniem monografii – a czego w niej zabrakło - byłby wykaz wykorzystanych w monografii orzeczeń sądowych (w podziale na orzeczenia unijne oraz orzeczenia polskie, w tym orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego, sądów powszechnych oraz sądów administracyjnych).

Większość rozdziałów (z wyjątkiem rozdziału I rozdziału oraz III) zaczyna się „Uwagami wstępnymi” (w rozdziale VII nazwanymi „Uwagami wprowadzającymi”), zaś kończy „Podsumowaniem”. Taka budowa rozdziałów skutkuje ich przejrzystością (choć nadmienić należy, że można mieć pewne zastrzeżenia co do charakteru uwag wstępnych w ramach rozdziału V, o czym jeszcze mowa poniżej).

5. Język i strona formalna

Język i strona formalna monografii są praktycznie bez zarzutu. Wywody habilitanta są przejrzyste, jasne i spójne. Tekst jest starannie opracowany oraz zredagowany. Nie budzi zastrzeżeń konstrukcja przypisów.

Wskazać można na drobne jedynie potknięcia językowe, np. na stronie 213 Habilitant pisze o „ilości tego typu sporów”, gdy tymczasem bardziej zasadne byłoby użycie do oznaczenia – policzalnych przecież - sporów rzeczownika: „liczba”, podobnie na stronie 184 pisze o „nieograniczonym ilościowo kręgu odbiorców”.

Zauważyć także trzeba, że Habilitant posługuje się konsekwentnie przymiotnikiem „wspólnotowy” (np. dla oznaczenia „prawa”, czy też „środków”). Obecnie bardziej zasadne wydaje się jednak posługiwanie się przymiotnikiem: „unijny”, nie zaś „wspólnotowy”.

Zdarzają się również w niektórych miejscach błędy mające charakter omyłek pisarskich, np. na stronie XX jest „*Longchamps de Brier R.*” a tymczasem powinno być „*Longchamps de Berier R.*”, zaś na stronie 137 jest: „indywidulane”, zamiast „indywidualne”.

6. Wykorzystanie źródeł

Habilitant udokumentował wykorzystane źródła w liczbie wystarczającej. Jeśli chodzi o literaturę przedmiotu, to w wykazie umieszczono nieco ponad 300 pozycji, przy czym część z nich to pozycje obcojęzyczne. Trudno wskazać, aby Habilitant pominął jakąś istotną monografię, czy ważny artykuł naukowy.

Podobnie na aprobatę zasługują wykorzystane inne źródła, w tym przede wszystkim orzecznictwo, zarówno unijne (Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej), jak i polskie, w tym zarówno Trybunału Konstytucyjnego, sądów powszechnych i sądów administracyjnych.

7. Treść monografii

Rozdział I „Dotacja jako uogólniona instytucja prawnofinansowa” to wprowadzenie do meritum zagadnienia. Habilitant słusznie zauważa, że regulacje prawne w tym obszarze mają charakter złożony, są wielopoziomowe a nadto można zaobserwować przenikanie się prawa publicznego oraz prawa prywatnego w tym obszarze. To skutkuje tym, że więzi dotacyjne wykazują cechy typowe nie tylko dla prawa administracyjnego, ale i prawa cywilnego.

W ramach pierwszego rozdziału Habilitant zastanawiając się nad doktrynalnym ujęciem dotacji, rekonstruuje cechy charakterystyczne dotacji, istotną część swoich rozważań poświęcając odróżnieniu dotacji od darowizny. Rozważania te z pewnością stanowią istotną wartość tego rozdziału, aczkolwiek niektóre z poglądów Habilitanta mogą wywoływać pewne uwagi natury polemicznej (np. pogląd o tym, że art. 216 ust. 1 Konstytucji RP oraz art. 93 Konstytucji RP, wyrażać mogą łącznie normę kompetencyjną uprawniającą do dokonywania darowizn pomiędzy jednostkami sektora finansów publicznych).

Habilitant obszernie omawia – posługując się odpowiednio przywoływaną literaturą – cechy charakterystyczne dotacji. W niektórych aspektach pozostawia jednak czytelnikowi pewien niedosyt. Wydaje się bowiem, że (niezależnie od wstępnego charakteru tych rozważań) niektóre wątki rozważań można było pociągnąć dalej. Przykładowo dotyczy to sytuacji osoby fizycznej otrzymującej różnego rodzaju nieodpłatne świadczenia jako potencjalnego „podmiotu dotowanego” (s. 32).

W ramach Rozdziału I Habilitant dalej prezentuje elementy konstrukcyjne stosunków dotacyjnych, omawiając hipotezę normy dotacyjnej oraz dyspozycję normy dotacyjnej. Mimo tego, że Habilitant wskazuje na przydatność trójczłonowej konstrukcji normy prawnej (hipoteza-dyspozycja-sankcja) także na gruncie prawa dotacyjnego, to jednak w zasadzie nie poświęca uwagi zagadnieniom ewentualnych sankcji w ramach tej normy (poza fragmentem jednego zdania na s. 37: *„Można by wówczas twierdzić, że dyspozycja wskazuje, jakie konkretne działania mają podjąć organ oraz beneficjent w zakresie wykorzystania przyznanej kwoty dotacji, aby uniknąć sankcji, np. w postaci zwrotu nieprawidłowo wykorzystanej bądź pozyskanej dotacji.”*).

Również w tej części monografii Habilitant zastanawia się nad cechami odróżniającymi dotacje od subwencji ogólnych (czyniąc to przez pryzmat różnic pomiędzy stosunkiem dotacyjnym a stosunkiem subwencyjnym). Wydaje się, że celowe byłoby jakieś wyodrębnienie powyższego zagadnienia w strukturze rozdziału.

Wartościowy charakter ma następna część Rozdziału I dotycząca prawnomajątkowych koncepcji dotowania. W szczególności Habilitant wskazuje tutaj na bezzasadność obecnych w doktrynie oraz praktyce poglądów, że beneficjent dotacji nie staje się właścicielem środków pieniężnych przekazywanych w ramach dotacji. Uwagi powyższe dowodzą wiedzy Habilitanta z zakresu prawa cywilnego i wykazują, że potrafi on doskonale łączyć w swoich badaniach wątki pochodzące z różnych gałęzi prawa. Zasluguje na uznanie jest koncepcja *sui generis* umowy powierniczej w zakresie przeniesienia na beneficjenta środków finansowych w ramach dotacji.

Ocenić należy, że Rozdział I został napisany poprawnie.

W ramach Rozdziału II „Dotacja na tle prawa Unii Europejskiej” Habilitant wskazuje na podstawowy akt prawny, tj. Rozporządzenie Finansowe jako *sui generis* ogólny akt

dotyczący dotacji. Następnie omawia źródła europejskiego prawa dotacyjnego, dokonując ich klasyfikacji wedle różnych kryteriów, tj. wedle kryterium:

- 1) Metody zarządzania finansowego,
- 2) Celów (funkcji) regulacji,
- 3) Przedmiotu regulacji;
- 4) Ogólnego i szczególnego charakteru regulacji;
- 5) Hierarchii źródeł prawa.

Nie negując zasadności powyższego wyodrębnienia wydaje się, że dobrym rozwiązaniem byłoby – a czego zabrakło – wyraźne wydzielenie powyższych w ramy odrębnych podpunktów w §3 Rozdziału II.

W każdym razie trafna jest diagnoza Habilitanta, że unijne prawo dotacyjne jest *„złożonym systemem regulacji prawnych o nie zawsze jednoznacznie określonej konstrukcji powiązań hierarchicznych między poszczególnymi źródłami”* (s. 99).

Habilitant w ramach kolejnego § Rozdziału II omawia dotację i rekonstruuje stosunek dotacyjny w świetle przepisów unijnych. Słusznie w tym zakresie zwraca uwagę na problemy związane z brakiem konsekwencji terminologicznej unijnego prawodawcy (a może unijnych tłumaczy?), m.in. poprzez posługiwanie się w polskich wersjach językowych przepisów przy definiowaniu dotacji sformułowaniem „wkład finansowy w formie darowizny”. Nadmienić tutaj można jedynie – niejako na marginesie – że problem ten występuje nie tylko na gruncie prawa finansowego (dotacyjnego), ale także i chociażby na gruncie prawa podatkowego (co zresztą sam Habilitant dostrzega także w innych swoich publikacjach naukowych, np. dotyczących kwalifikacji podatkowej czynności zbycia nieruchomości zabudowanych).

Habilitant trafnie wskazuje, że dotacja nie jest darowizną, szczegółowo pogląd ten – i przy zastosowaniu wielu różnych metod badawczych – uzasadniając.

Rozdział II jest ciekawy i wartościowy, przy czym można mieć pewne uwagi, co do ewentualnego wprowadzenia dodatkowych podpunktów w ramach jego §3.

Rozdział III „Charakterystyka prawna „płatności” realizowanych w ramach zarządzania dzielonego” Habilitant poświęca omówieniu ewolucji form gromadzenia i wydatkowania środków europejskich w Polsce.

Można mieć pewne zastrzeżenia, co do tytułu powyższego rozdziału, jeśli zestawimy go z jego treścią. Należy bowiem zauważyć, że w istocie tytułowej problematyce poświęcony jest tylko §3 Rozdziału III (zatytułowany: „Natura prawna płatności z budżetu środków europejskich”). Pierwsze dwa paragrafy tego rozdziału zawierają rozważania dotyczące po pierwsze struktury środków europejskich według prawa polskiego, zaś po drugie przedstawiają rys prawnohistoryczny odnoszący się do ewolucji form gromadzenia i wydatkowania środków europejskich w Polsce. W ramach tego rozdziału można dostrzec także – chyba nie do końca konsekwentny sposób posługiwania się określeniem „płatność” (pisanym albo w cudzysłowie albo bez cudzysłowu). Można zrozumieć, czy też domniemywać zamysł Habilitanta, aby określenie to pisane bez cudzysłowu oznaczało czynność przelania środków finansowych, zaś pisane w cudzysłowie oznaczało pewne zjawisko normatywne (jak pisze Habilitant: „normatywna nazwa formy wydatku” – s. 125), niemniej jednak trzymając się tej konwencji, wydaje się przykładowo, że w tytule §3 określenie powyższe powinno być ujęte właśnie w cudzysłowie, a nie bez niego).

Wydaje się również, że brakuje w ramach tego rozdziału uwag wstępnych, w których chociażby można by pomieścić rozważania odnoszące się do kwestii „zarządzania dzielonego” jako takiego. Owszem – w pewnym zakresie cechą uwag wstępnych mają rozważania zawarte w pierwszym § tego Rozdziału, niemniej jednak warto byłoby wyodrębnić rozważania natury wstępnej w osobny punkt w ramach tegoż Rozdziału.

Powyższe uwagi – odnoszące się do samej konstrukcji i tytułu rozdziału – nie umniejszają jednakże w żaden sposób oceny tej części pracy jako również merytorycznie poprawnego i potrzebnego jej fragmentu.

Rozdział IV „Kwalifikacja prawna konkursu na dofinansowanie projektu ze środków europejskich” to najciekawsza i najbardziej oryginalna część monografii. Autor na wstępie słusznie diagnozuje, że w praktyce pojawiły się rozbieżności kwalifikacyjne w zakresie procedury dotacyjnej, w tym w formie konkursu dotacyjnego. Brak wystarczającej regulacji prawnej w tym zakresie powoduje niejasności, czy mamy w tym

przypadku do czynienia z czynnościami mającymi naturę administracyjnoprawną, czy też z czynnościami o charakterze cywilnoprawnym. To zaś – co trafnie konstatuje Habilitant – ma decydujące znaczenie w kontekście drogi poszukiwania ochrony prawnej przez osobę uważającą, że jej uprawnienia jako osoby ubiegającej się o dotacje zostały naruszone. Wpływa bowiem na ocenę, czy właściwymi do rozpoznania „skargi”(„powództwa”) na czynności w postępowaniu dotacyjnym powinny być sądy powszechne, czy też sądy administracyjne.

Zdaniem Habilitanta niewłaściwy jest dominujący w piśmiennictwie sposób podejścia do tego zagadnienia uznający administracyjnoprawny charakter czynności poprzedzających zawarcie umowy o dofinansowanie. Powody takiego stanu rzeczy Habilitant przedstawia w §3 Rozdziału III, w szczególności wywodząc, że rozstrzygnięcie konkursu nie rozstrzyga sprawy udzielenia dofinansowania co do istoty, lecz kończy jedynie pierwszy etap postępowania.

W kolejnym § Rozdziału III Habilitant dokonuje przeglądu rozwiązań konstrukcyjnych w sferze konkursu dotacyjnego. Analizuje, czy i w jakim zakresie do ekspektatywy uzyskania dofinansowania mogłaby znaleźć zastosowanie konstrukcja przyrzeczenia administracyjnego. Tę część wywodów kończy podsumowanie, że teoretyczne konstrukcje prawa administracyjnego nie są w stanie zapewnić skutecznej ochrony zwycięzcy konkursu dotacyjnego.

W związku z tym – w ocenie Habilitanta – należy poszukiwać tych sposobów ochrony przy rozważaniu jednak cywilnoprawnej kwalifikacji konkursu dotacyjnego. W tym kontekście Habilitant przedstawia szeroką i pogłębioną analizę formalnoprawną konkursu dotacyjnego jako zjawiska (zdarzenia) opartego na konstrukcji przyrzeczenia publicznego, o którym mowa w art. 919-921 Kodeksu cywilnego. Wykazuje, że nie ma normatywnych przeciwwskazań do zastosowania tychże regulacji prawnych do konkursów dotacyjnych. Rozważania Habilitanta w tym zakresie, jak również przedstawienie samej koncepcji konkursu dotacyjnego jako zjawiska prawnego mającego naturę cywilnoprawną, z pewnością cechują się oryginalnością i mają charakter nowatorski.

Następny rozdział (V) monografii zatytułowany jest „Konkurs dotacyjny w świetle prawa czeskiego i niemieckiego”. Jest on poświęcony – zgodnie ze swoim tytułem –

uregulowaniom prawnym i poglądom doktryny w Czechach i w Niemczech, odnoszącym się do konkursów dotacyjnych.

Można zauważyć, że w §1 tego rozdziału, który został zatytułowany „Uwagi wstępne”, zamieszczone zostały wstępne rozważania odnoszące się do regulacji prawnych dotyczących konkursów dotacyjnych oraz do problemów praktycznych występujących w Czechach. Można było się spodziewać, że w tym paragrafie Habilitant pomieści raczej uwagi odnoszące się do powodów podjęcia refleksji prawno porównawczej, uzasadni wybór akurat tych dwóch państw do przeprowadzenia na ich przykładzie badań prawno porównawczych. Tytuł paragrafu stanowi zatem pewien dysonans w kontekście zawartości się w nim znajdującej. Zwłaszcza, że w rozdziale V brakuje właśnie uwag wstępnych wyjaśniających cele Habilitanta, a także powody podjęcia refleksji prawno porównawczej oraz wywodów przybliżających dlaczego, takie właśnie państwa zostały wybrane przez Habilitanta jako przedmiot jego prawno porównawczych badań.

Sama treść tego rozdziału jest oczywiście cennym uzupełnieniem całej monografii. Habilitant zauważa bowiem, że niezależnie od tego, że prawo unijne w dużym zakresie determinuje kształt rozwiązań prawnych zarówno w Czechach, jak i w Niemczech, to jednak w obu tych państwach, chociaż można dostrzec podobieństwa do rozwiązań polskich, występują pewne istotne różnice w zakresie różnych aspektów funkcjonowania konkursów dotacyjnych. Habilitant wskazuje przykładowo na brak zawierania umowy dotacyjnej w Czechach, czy też na większe znaczenie tzw. *soft law* w Niemczech w zakresie regulacji proceduralnej dotyczącej udzielania dotacji (także w ramach konkursów dotacyjnych).

Można w tym miejscu tylko zauważyć, że Habilitant ograniczył się w swoich refleksjach prawno porównawczych do jedynie dwóch krajów unijnych. Na pewno jeszcze bardziej cennym uzupełnieniem monografii byłoby poszerzenie badań prawno porównawczych w tym zakresie o jeszcze inne państwa unijne, w tym również o państwa, w których system prawa publicznego wyrasta z nieco innego rdzenia, niż w państwach środkowej Europy.

Rozdział VI „Umowna forma konkretyzacji stosunków dotacyjnych” jest poświęcony przede wszystkim problemowi charakteru prawnego umów dotacyjnych.

Zagadnienie to zostało przedstawione w oparciu o analizę stanu normatywnego, orzecznictwa, poglądów doktrynalnych oraz dokumentów źródłowych. W następstwie badań w tym zakresie Habilitant doszedł do wniosku, że podstawową formę konkretyzacji stosunków prawnofinansowych w ramach umów o udzielenie dotacji oraz umów o dofinansowanie ze środków europejskich stanowi umowa cywilnoprawna. Słusznie bowiem Habilitant wykazuje, że nie ma w polskim systemie prawa regulacji, które pozwalałyby na odmienną ocenę charakteru prawnego tych umów.

Zgodzić się jednocześnie należy z Habilitantem, że występująca w konstrukcji tych umów znacząca liczba elementów publicznoprawnych nie pozbawia ich charakteru umów cywilnoprawnych.

Habilitant trafnie zauważa, że pogląd o cywilnoprawnym charakterze umowy dotacyjnej (oraz pokrewnej jej umowie o dofinansowanie projektu ze środków europejskich) nie koliduje z możliwością wyodrębnienia na gruncie doktrynalnym elementów obu typów kontraktów pod kątem wykazania ich konstrukcyjnej oraz funkcjonalnej specyfiki, w tym przynależności do teoretycznej koncepcji umowy administracyjnej. Słuszne jest twierdzenie Habilitanta, że stosowanie koncepcji umowy administracyjnej obecnie (*de lege lata*) wydaje się niezasadne, w szczególności z uwagi na zaniechanie w Polsce prac ustawodawczych nad normatywnym kształtem umowy administracyjnej.

W ostatnim rozdziale, tj. Rozdziale VII zatytułowanym „Konstrukcja i charakter prawny stosunków dotacyjnych wyższego rzędu”, Habilitant podejmuje tematykę relacji pomiędzy Polską (i odpowiednio innymi państwami członkowskimi) a Unią Europejską w zakresie udzielanych dotacji. Te właśnie relacje nazywa stosunkami dotacyjnymi wyższego rzędu. Zastrzega przy tym, że stosunki te występują obok stosunków dotacyjnych niższego rzędu (tj. powstających pomiędzy beneficjentami a właściwymi organami, czy też podmiotami udzielającymi dotacji) w zakresie, w którym dotacje podlegają zarządzaniu dzielonemu.

Habilitant omawia elementy konstrukcyjne stosunku wyższego rzędu. Wskazuje na podstawy prawne rekonstrukcji tych elementów, zwracając także uwagę na szczególną rolę tzw. *soft law* (w postaci wytycznych horyzontalnych) w tym zakresie.

Wyszczególnia strony tych stosunków, identyfikuje ich przedmiot (określonego rodzaju płatności).

Kolejną częścią rozdziału jest analiza charakteru prawnego stosunków dotacyjnych wyższego rzędu. Habilitant słusznie zauważa w tym zakresie, że przeważają tutaj elementy proceduralne, dotyczące w szczególności zasad uruchamiania środków finansowych, prewencyjnego lub sankcyjnego blokowania środków w związku z przeprowadzoną kontrolą. Trafna wydaje się konstatacja, że choć istnieje teoretyczna możliwość wyodrębnienia elementów materialnoprawnych oraz proceduralnych w ramach tych stosunków, to jednak racjonalnym zabiegiem jest ich łączna analiza.

Słuszne jest również stwierdzenie Habilitanta, że pełnią one funkcję instrumentalną względem stosunków niższego rzędu, aczkolwiek również słusznie zauważa on, że oba te rodzaje stosunków są funkcjonalnie ze sobą sprzęgnięte oraz powiązane prawnie.

Ostatnia – przed podsumowaniem – część tego rozdziału to paragraf zatytułowany *„Stosunki dotacyjne wyższego szczebla w ramach Europejskiego Obszaru Gospodarczego”*. Można zrozumieć potrzebę zmieszczenia w monografii także tej problematyki (wyłuszczonej przez Habilitanta na początku tego paragrafu na ss. 292-293). Niemniej jednak zasadność omawiania tej problematyki wywołuje pewne wątpliwości w kontekście tytułu całej monografii, która dotyczy dotacji z „budżetu Unii Europejskiej”. Sam Habilitant zaś wskazuje, że dotacje, o których tu mowa, są przekazywane przez państwo-darczyńcę na rzecz państwa-beneficjenta, a więc z pominięciem budżetu Unii Europejskiej.

Nadto wątpliwości budzi pewna niespójność terminologiczna, przejawiająca się w nazywaniu stosunków dotacyjnych pomiędzy państwem-darczyńcą a państwem-beneficjentem „stosunkami wyższego szczebla”, podczas gdy w tytule rozdziału i w paragrafach poprzedzających konsekwentnie używane było określenie tych stosunków mianem „stosunków wyższego rzędu”. Nie jest jasne, czy jest to zabieg celowy, czy też wynik pewnego niedopatrzenia ze strony Habilitanta.

Niezależnie od tych pewnych zastrzeżeń sam rozdział jako całość napisany jest w sposób prawidłowy i stanowi on odpowiednią część monografii jako całości.

Całość monografii wieńczy „Zakończenie”. Habilitant podsumowuje w nim wyniki badań. Wskazuje – z czym należy się zgodzić – że przeprowadzone badania pozwoliły na realizację celów badawczych. Habilitant w prawidłowy sposób zrekonstruował relacje prawne związane z udzielaniem dotacji, przedstawiając dwuszczeblowy model stosunków dotacyjno-prawnych. Udało się także Habilitantowi wyjaśnić status prawny dotacji na gruncie prawa unijnego. Ciekawa i interesująca jest koncepcja teoretycznoprawna konkursu dotacyjnego jako szczególnego rodzaju przyrzeczenia publicznego (w rozumieniu prawa cywilnego). Na uwagę zasługują także sformułowanie w zakończeniu postulaty – przejawiające się także we wcześniejszych rozdziałach monografii – wprowadzenia regulacji prawnych jednoznacznie przesądzających cywilnoprawny charakter umów dotacyjnych.

8. Konkluzja

Recenzowaną monografię należy ocenić jako spełniającą kryteria określone w art. 219 ust. 1 pkt 2 ustawy Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce.

Została ona opublikowana w wydawnictwie znajdującym się w stosownym Wykazie wydawnictw w roku jej opublikowania.

Sama monografia stanowi zaś znaczny wkład w rozwój dyscypliny naukowej (prawo). Jest to opracowanie naukowe wartościowe, interesujące, napisane na dobrym poziomie merytorycznym.

III. Ocena osiągnięć naukowych mających stanowić znaczny wkład w rozwój dyscypliny naukowej

Zainteresowania badawcze Habilitanta koncentrują się na różnych aspektach prawa finansowego i administracyjnego, w tym europejskiego prawa finansowego, prawa podatkowego, niepodatkowych dochodów budżetowych, a także na regulacjach prawnych związanych z gospodarowaniem nieruchomościami.

Poddając ocenie dorobek naukowy dra Wojciecha Filla stwierdzić należy, że według przedstawionego przez Habilitanta wykazu, obejmuje on:

- 1 monografię naukową (ocenioną w części II niniejszej recenzji);
- 22 rozdziały w monografiach naukowych (w tym 14 po uzyskaniu stopnia naukowego doktora);
- redakcję naukową 1 monografii naukowej;
- 21 artykułów naukowych (w tym 14 po uzyskaniu stopnia naukowego doktora);
- 2 artykuły przygotowywane do druku w momencie rozpoczęcia postępowania habilitacyjnego.
- 22 wygłoszone referaty na konferencjach naukowych (w tym 15 po uzyskaniu stopnia naukowego doktora).

Z ilościowego punktu widzenia dorobek naukowy Habilitanta w okresie po uzyskaniu stopnia doktora i poprzedzającym wszczęcie postępowania habilitacyjnego należy uznać za znaczący.

Równie istotny, o ile nie istotniejszy, musi być jednak w tej ocenie aspekt jakościowy, na co składa się zróżnicowanie tematyczne prac, często ich wielogałęziowy charakter, ich nowatorskie podejście do prezentowanych zagadnień, znaczenie podejmowanych w nich zagadnień naukowych, sposób ich rozstrzygania i przytoczona argumentacja.

Dorobek naukowy Habilitanta reprezentuje w zasadzie wszystkie formy wypowiedzi i obejmuje w zdecydowanej części pozycje o charakterze problemowym i zdecydowanie aktualnym.

Istotnym obszarem zainteresowań naukowych Habilitanta pozostają rozwiązania europejskiego prawa finansowego, w tym przede wszystkim związanego z udzielaniem dotacji i różnych form finansowania. Badania te były przez Habilitanta podejmowane jeszcze przed uzyskaniem przez niego stopnia naukowego doktora (zob. np. „*Prawnofinansowe aspekty funkcjonowania PHARE w Polsce*”, Państwo i Prawo 3/2022, s. 70). Były one kontynuowane w okresie już po uzyskaniu stopnia naukowego doktora. Znalazły swój wyraz w kilku publikacjach, przyjmujących zarówno formę rozdziałów w monografiach naukowych (zob. np. „*Charakter prawny tzw. płatności z budżetu środków europejskich*”, [w:] „*Prawo finansowe wobec wyzwań XXI wieku*”, J. Gliniecka [red.], A

Drywa [red.], E. Juchniewicz [red.], T. Sowiński [red.], CeDeWu, Warszawa 2017, s. 31), jak i odrębnych artykułów w czasopismach naukowych (zob. np. *„Wybrane aspekty prawne odpowiedzialności korpusu służby cywilnej za naruszenie dyscypliny finansów publicznych w procesie realizacji krajowych programów operacyjnych”*, Zarządzanie Publiczne 1/2018, s. 117).

Podkreślić należy, że badania te dotyczą różnych aspektów unijnego prawa finansowego, np. definicji dotacji, klasyfikacji płatności, zasad odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych w kontekście wydatkowania środków europejskich.

Na uznanie zasługuje także fakt, że Habilitant w prowadzonych badaniach naukowych – chociaż dotyczą one przede wszystkim szeroko rozumianego prawa finansowego – umiejętnie łączy ze sobą wątki pochodzące z różnych gałęzi prawa. W szczególności zauważyć należy wkomponowywanie przez Habilitanta wielu różnych konstrukcji prawa cywilnego do różnych instytucji prawa finansowego. Widać to zarówno w jego badaniach nad dotacjami europejskimi (na co już zwracano uwagę w recenzji), lecz metoda ta obecna jest także w innych zakresach jego badań, np. dotyczących prawa podatkowego.

To właśnie prawo podatkowe jest także kolejnym zakresem badań naukowych prowadzonych przez Habilitanta. W ramach tych badań Habilitant także udanie łączy prawo podatkowe z prawem cywilnym, głównie problematyką nieruchomościową. Tak stało się przykładowo w artykule naukowym: *„Sprzedaż gruntu zabudowanego jako dostawa w podatku od towarów i usług”* opublikowanym w: *„Zastosowanie instytucji prawa cywilnego w prawie podatkowym*, B. Gnella [red.], Diffin 2012, s. 183.

W swoich badaniach nad prawem podatkowym Habilitant zajmuje się także związkami z innymi gałęziami prawa, w tym również prawem ustrojowym, czy też konstytucyjnym. Przykładem tego są chociażby badania dotyczące zakresu opodatkowania nieodpłatnej dostawy towarów i świadczenia usług w podatku od towarów i usług w kontekście wartości konstytucyjnych (określoności ustawowej przedmiotu opodatkowania), czy też badania odnoszące się do problemów ustrojowych w kontekście funkcji komornika jako płatnika podatku od towarów i usług w przypadku egzekucji z nieruchomości.

Interesującym wątkiem w badaniach naukowych Habilitanta są te dotyczące niepodatkowych dochodów budżetowych. Habilitant zajmował się m.in. administracyjnymi karami pieniężnymi, ich charakterem prawnym (*„Charakter prawny administracyjnych kar pieniężnych na tle prawa ochrony środowiska”*, Państwo i Prawo 6/2009, s. 63), opłatami związanymi z odpadami (*„Opłata jako prawnofinansowy instrument gospodarowania odpadami”*, Finanse Komunalne 10/2012, s. 36; *„Determinanty oraz kształt współczesnego systemu należności związanych z opadami”*, Finanse Komunalne 11/2012, s. 50)

W jakiś sposób związane z powyższym nurtem dociekań naukowych Habilitanta pozostają również jego badania dotyczące podmiotowości publicznoprawnej, w kontekście podmiotowości prawnofinansowej. Autor badał w tym zakresie status samorządowych instytucji kultury (*„Podmiotowość prawnofinansowa samorządowych instytucji kultury”*, [w:] *„Prawo finansowe wobec wyzwań XXI wieku”*, J. Gliniecka, A. Drywa, E. Juchniewicz, T. Sowiński, [red.], Warszawa 0125, s. 153) oraz Agencji Nieruchomości Rolnych (*„Prawnofinansowy status Agencji Nieruchomości Rolnych”*, Studia Prawnicze 1(209)/2017, s. 119).

Interesujące rozważania Habilitant przedstawił także w artykule: *„Prawnofinansowe konsekwencje wprowadzenia stanu nadzwyczajnego”*, Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie nr 2 (206)/2014, s. 55).

IV. Ocena spełnienia wymogu z art. 219 ust. 1 pkt 3 ustawy prawo o szkolnictwie wyższym i nauce

Aczkolwiek zgodnie z przepisami art. 221 ust. 8 ustawy zadaniem recenzenta jest dokonanie oceny, czy osiągnięcia naukowe habilitanta odpowiadają wymaganiom określonym w art. 219 ust. 1 pkt 2 ustawy, to jednak z uwagi na wyraźne oczekiwanie podmiotu zlecającego recenzję, zawiera ona również ocenę spełnienia przez Habilitanta wymogów określonych w art. 219 ust. 1 pkt 3 ustawy

Osiągnięcia naukowe Habilitanta – poza wskazanymi już w poprzedniej części niniejszej recenzji - uzupełniają 22 wygłoszone referaty na konferencjach naukowych (w

tym 15 po uzyskaniu stopnia naukowego doktora), przy czym blisko połowa z tych konferencji naukowych – w których Habilitant brał czynny udział już jako doktor prawa – miała charakter międzynarodowy.

Był także organizatorem dwóch konferencji, z których jedna z nich miała charakter międzynarodowy. Na uwagę zasługuje przy tym to, że Habilitant był nie tylko organizatorem, ale i pomysłodawcą tego międzynarodowym sympozjum naukowego.

Habilitant uczestniczył on w 6 projektach naukowych.

Odbył także wyjazd zagraniczny, w ramach którego wygłosił cykl wykładów z zakresu prawa podatkowego na Uniwersytecie w Koszycach (Słowacja). W tym zakresie aktywność Habilitanta nie jest szczególnie imponująca, niemniej jednak wykazuje się on określonymi osiągnięciami.

Habilitant jest członkiem stowarzyszenia naukowego (organizacji krajowej) „Centrum Informacji i Organizacji Badań Finansów Publicznych i Prawa Podatkowego Krajów Europy Środkowej i Wschodniej przy Wydziale Prawa Uniwersytetu w Białymstoku”.

W latach 2016-2018 był recenzentem artykułów naukowych, dokonując recenzji na zlecenie dwóch wydawców czasopism naukowych.

Podsumowując, dorobek Habilitanta pozwala stwierdzić, że wykazuje się On istotną aktywnością naukową realizowaną w więcej niż jednej uczelni, w tym na uczelniach zagranicznych, tj. spełnia wymóg z art. 219 ust. 1 pkt 3 ustawy prawo o szkolnictwie wyższym i nauce.

Wprawdzie aktywność naukowa była realizowana na jednej uczelni zagranicznej, lecz przyjęć należy, że ustawa nie stawia wymogu, aby aktywność naukowa Habilitanta była realizowana na więcej niż jednej uczelni zagranicznej, lecz aby aktywność ta miała miejsce na więcej niż jednej uczelni, w tym także zagranicznej.

V. Konkluzje

Podsumowując analizę i ocenę osiągnięć naukowych Pana dra Wojciecha Filla, stwierdzam – realizując tym samym obowiązek z art. 221 ust. 8 ustawy – że osiągnięcia te spełniają warunki określone w art. 219 ust. 1 pkt 2 ustawy, niezależnie bowiem od

opublikowania stosownej monografii naukowej w wydawnictwie znajdującym się w odpowiednim Wykazie, wnoszą jednocześnie znaczący wkład w rozwój dyscypliny: nauki prawne.

Wyrażam tym samym opinię, że Habilitant może być dopuszczony do dalszych etapów postępowania habilitacyjnego.