

Recenzja rozprawy doktorskiej mgr. Grzegorza Karwatowicza
Sądowoadministracyjna kontrola korekty finansowej za nieprawidłowe wykorzystanie
lub pobranie środków przez beneficjentów Funduszu Spójności
oraz Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego Unii Europejskiej

Toruń, dnia 23 stycznia 2023 r.

Dr hab. Paweł Nowicki, prof. UMK
Wydział Prawa i Administracji
Uniwersytet Mikołaja Kopernika
w Toruniu

Recenzja rozprawy doktorskiej Pana mgr. Grzegorza Karwatowicza
**„Sądowoadministracyjna kontrola korekty finansowej za nieprawidłowe wykorzystanie
lub pobranie środków przez beneficjentów Funduszu Spójności oraz Europejskiego
Funduszu Rozwoju Regionalnego Unii Europejskiej”**

Przygotowanej pod kierownictwem naukowym dr hab. Anny Kalisz,

Wyższa Szkoła Humanitas w Sosnowcu,

Sosnowiec 2022 r.

Podstawa prawna:

- ustawa z dnia 14 marca 2003 r. o stopniach i tytule naukowym oraz o stopniach i tytule naukowym w zakresie sztuki (tj. Dz. U. z 2017 r. poz. 1789 ze zm.), w związku z art. 179 ust. 1 ustawy z dnia 3 lipca 2018 r. Przepisy wprowadzające ustawę – Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce (Dz.U. poz. 1669),
- rozporządzenie Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego z dnia 19 stycznia 2018 r. w sprawie szczegółowego trybu i warunków przeprowadzania czynności w przewodach doktorskich, w postępowaniu habilitacyjnym oraz w postępowaniu o nadanie tytułu profesora (Dz. U. poz. 261).

Recenzja rozprawy doktorskiej mgr. Grzegorza Karwatowicza
Sądowoadministracyjna kontrola korekty finansowej za nieprawidłowe wykorzystanie
lub pobranie środków przez beneficjentów Funduszu Spójności
oraz Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego Unii Europejskiej

1. Tytuł rozprawy, wybór tematu i zakres rozprawy

Tytuł rozprawy, tj. „Sądowoadministracyjna kontrola korekty finansowej za nieprawidłowe wykorzystanie lub pobranie środków przez beneficjentów Funduszu Spójności oraz Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego Unii Europejskiej”, został sformułowany prawidłowo, a także właściwie ujęty w konstrukcji i treści pracy.

Odnosząc się do dokonanego przez Autora wyboru tematu, należy go w pełni podzielić i uznać za niezwykle trafny, a także aktualny. Już na wstępie recenzji przedmiotowej dysertacji trzeba także podkreślić, że analiza wybranej przez Autora problematyki ma znaczenie nie tylko teoretycznoprawne, lecz – przede wszystkim – praktyczne, ponieważ dotyczy zasadniczo wszystkich beneficjentów środków finansowych pochodzących z funduszy strukturalnych oraz Funduszu Spójności w Polsce. Jak słusznie zauważa Autor we wstępie pracy, środki unijne, które otrzymują beneficjenci na dofinansowanie projektów nie są bezwarunkowo bezzwrotne – za niewłaściwe ich wykorzystanie grożą korekty finansowe, jednak normy w tym zakresie budzą wiele wątpliwości prawnych: po pierwsze, w zakresie podstawy do dokonania korekty finansowej; po drugie, w zakresie podstawy wymiaru korekty finansowej; po trzecie, w zakresie charakteru prawnego korekty finansowej; po czwarte, w zakresie konsekwencji prawnych niewniesienia zastrzeżeń przez beneficjenta do stwierdzenia przez właściwą instytucję nieprawidłowości w ramach kontroli projektu; po piąte: w zakresie sądu właściwego do sprawowania sądowej kontroli nad dokonywaniem korekt finansowych; po szóste: wątpliwości związane z podstawą do wydania decyzji określającej kwotę dofinansowania przypadającego zwrotu; po siódme: związane z sądowoadministracyjną kontrolą decyzji określającej kwotę dofinansowania podlegającą do zwrotu. Z perspektywy tak wielu wątpliwości Pan mgr Grzegorz Karwatowicz słusznie zauważył, że zasadnym jest przygotowanie pracy doktorskiej, w której przedmiotem badań jest sądowoadministracyjna kontrola korekty finansowej za nieprawidłowe wykorzystanie środków przez beneficjentów funduszy UE, dodatkowo biorąc pod uwagę fakt, jak duża jest waga problemu korekt finansowych dla beneficjentów, a zwłaszcza podmiotów publicznych.

Trafność i aktualność wyboru tematu recenzowanej dysertacji wynika ponadto z faktu, że, jak słusznie zauważył Pan mgr Grzegorz Karwatowicz, istnieje pewna luka

Recenzja rozprawy doktorskiej mgr. Grzegorza Karwatowicza
Sądowoadministracyjna kontrola korekty finansowej za nieprawidłowe wykorzystanie
lub pobranie środków przez beneficjentów Funduszu Spójności
oraz Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego Unii Europejskiej

w piśmiennictwie krajowym (jak i unijnym) w obszarze omawianej problematyki – praktycznie żadna publikacja nie obejmuje tak kompleksowo omawianych zagadnień dotyczących problematyki korekt finansowych, brakuje również publikacji o charakterze naukowym.

W związku z powyższym należy zauważyć, że recenzowana rozprawa doktorska Pana mgr. Grzegorza Karwatowicza stanowi pierwsze tak szczegółowe opracowanie monograficzne o charakterze naukowym, w którym przeanalizowano nie tylko samą instytucję korekty finansowej w aspekcie materialnoprawnym, lecz również skupiono się na sądowoadministracyjnej kontroli korekty finansowej za nieprawidłowe wykorzystanie środków przez beneficjentów funduszy UE. Co istotne, Autor nie tylko uzupełnił w ten sposób istotną lukę w piśmiennictwie, lecz również we właściwy sposób wykorzystał dotychczasowe poglądy doktryny i praktyki, wzbogacając je o własne przemyślenia – do czego szerzej nawiążę w dalszej części niniejszej recenzji. Można zatem uznać, że treść zawarta w kolejnych rozdziałach rozprawy, stanowi (udaną) próbę analizy problemu naukowego dotyczącego sądowoadministracyjnej kontroli korekty finansowej za nieprawidłowe wykorzystanie lub pobranie środków przez beneficjentów Funduszu Spójności oraz Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego Unii Europejskiej. Pan mgr Grzegorz Karwatowicz w sposób konsekwentny analizuje przedstawiony problem badawczy, uwzględniając zarówno kwestie teoretyczne, jak i praktyczne, wynikające chociażby z Jego własnych doświadczeń zawodowych. Jest to również istotne z tego względu, że niedługo mają ruszyć pierwsze nabory wniosków o dofinansowanie w perspektywie 2021 – 2027. W rezultacie, tematyka recenzowanej rozprawy jest nie tylko atrakcyjna pod względem teoretycznym, lecz również praktycznym. Niewątpliwie zakres rozprawy jest adekwatny do jej tytułu i tematyki, a wybór tematu przez Pana mgr. Grzegorza Karwatowicza należy ocenić bardzo pozytywnie.

2. Cel badawczy, hipoteza i metody badawcze

Jak wskazuje Autor we wstępie recenzowanej dysertacji, praca ma trzy równorzędne cele (s. 18). Po pierwsze: ustalenie istoty korekty finansowej dokonywanej przez państwo członkowskie wobec beneficjenta środków z funduszy UE. Po drugie: ustalenie kognicji sądów administracyjnych w sprawach związanych z dokonywaniem korekt finansowych. Po trzecie: ocena stopnia ochrony prawnej beneficjenta przed dokonaniem niezasadnej korekty finansowej, względnie zasadnej korekty finansowej, niemniej w nadmiernym

Recenzja rozprawy doktorskiej mgr. Grzegorza Karwatowicza
Sądowoadministracyjna kontrola korekty finansowej za nieprawidłowe wykorzystanie
lub pobranie środków przez beneficjentów Funduszu Spójności
oraz Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego Unii Europejskiej

(nieproporcjonalnym) charakterze. Należy podkreślić, że każdy ze sformułowanych celów badawczych został przez Autora bardzo wnikliwie przemyślany, co skutkowało przyjęciem właściwych hipotez badawczych, przypisanych odpowiednio do każdego z celów pracy.

W zakresie pierwszego celu recenzowanej pracy, Autor przyjął trzy hipotezy badawcze. Po pierwsze, Autor słusznie wskazał, że podstawą do dokonania korekty finansowej, a następnie odzyskania środków w drodze decyzji administracyjnej jest stwierdzenie nieprawidłowości w rozumieniu prawa unijnego (definicji zawartych we właściwym, ze względu na perspektywę finansową, tzw. rozporządzeniu ogólnym). Drugą hipotezą badawczą jest przyjęcie, że korekta finansowa stanowi środek administracyjny, nie będąc ani sankcją, ani karą administracyjną. Trzecia hipoteza badawcza zakłada, że wymiar korekty finansowej każdorazowo musi odzwierciedlać wagę i charakter nieprawidłowości, jak również straty poniesione przez fundusz UE, z którego beneficjent uzyskał środki.

W zakresie drugiego celu recenzowanej pracy, odnoszącego się do ustalenia kognicji sądów administracyjnych w sprawach związanych z dokonywaniem korekt finansowych, Autor sformułował dwie hipotezy badawcze. Po pierwsze: Autor przyjął, że kognicja sądów administracyjnych w przypadku spraw związanych z dokonaniem korekty finansowej będzie miała miejsce wówczas, gdy korekta finansowa zostanie dokonana po zatwierdzeniu i wypłacie środków z dofinansowania unijnego. Po drugie: w sprawach o korektę finansową nie jest możliwe zachowanie dychotomicznego podziału kompetencji pomiędzy sądami administracyjnymi a sądami cywilnymi, co oznacza, że w sytuacji, gdy korekta finansowa zostanie dokonana już po zatwierdzeniu oraz wypłacie wniosku o płatność właściwa instytucja będzie mogła wybrać, czy odzyska środki na drodze postępowania administracyjnego, czy na drodze postępowania cywilnego.

W zakresie trzeciego celu recenzowanej pracy, tj. oceny stopnia ochrony prawnej beneficjenta przed dokonaniem niezasadnej korekty finansowej, względnie zasadnej korekty finansowej, niemniej w nadmiernym (nieproporcjonalnym) charakterze, Pan mgr Grzegorz Karwatowicz postawił jedną hipotezę badawczą, przyjmując, że poziom ochrony beneficjenta przed dokonaniem niezasadnej korekty finansowej, w tym co do jej wymiaru, jest na znaczącym poziomie, chociaż nie ma wymiaru zupełnego.

W tym miejscu chciałbym podkreślić, że zarówno przyjęte w recenzowanej pracy cele badawcze, jak i sformułowane w ich zakresie hipotezy badawcze, pozwalają stwierdzić, że analizowana przez Autora tematyka, mimo swojej kompleksowości oraz niewątpliwego

Recenzja rozprawy doktorskiej mgr. Grzegorza Karwatowicza
Sądowoadministracyjna kontrola korekty finansowej za nieprawidłowe wykorzystanie
lub pobranie środków przez beneficjentów Funduszu Spójności
oraz Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego Unii Europejskiej

wysokiego stopnia skomplikowania, wynikającego chociażby z konieczności umiejętnego poruszania się pomiędzy unijnym oraz krajowym porządkiem prawnym, świadczą o dojrzałości badawczej Autora, który nie pominął, w mojej ocenie, żadnego istotnego pola do prowadzenia analizy w zakresie przyjętej tematyki. Należy jednoznacznie uznać, że sformułowane przez Autora cele badawcze zostały niewątpliwie osiągnięte. Autor, stosując przede wszystkim metodę prawno-dogmatyczną, wzbogaconą metodą historycznoprawną (wszak, jak sam zauważył, okres kwalifikowalności wydatków z perspektywy finansowej 2007 – 2013 już upłynął), dokonał analizy zarówno rozwiązań normatywnych zawartych w prawie Unii Europejskiej, regulujących wdrażanie środków z budżetu UE, jak i jego ochronę, oraz w prawie krajowym celem właściwej analizy problematyki sądowoadministracyjnej kontroli korekt finansowych. Prowadzony wywód został poparty analizą orzecznictwa, w tym orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej, jak również Trybunału Konstytucyjnego, Naczelnego Sądu Administracyjnego, Sądu Najwyższego oraz sądów administracyjnych i powszechnych.

Jednocześnie należy wskazać, że Pan mgr Grzegorz Karwatowicz nie ograniczył się w recenzowanej rozprawie jedynie do analizy teoretycznej, lecz wskazał również na wiele aspektów praktycznych. Swoją pracę badawczą oparł o rzetelnie dobraną literaturę przedmiotu oraz analizę judykatury, jednak nie stronił od własnych ocen przedstawionych problemów. W mojej ocenie nie mogło być inaczej, biorąc pod uwagę fakt, że Autor recenzowanej dysertacji jest uznawanym i rozpoznawanym praktykiem – ekspertem w zakresie korekt finansowych. Doświadczenie zawodowe Pana mgr. Grzegorza Karwatowicza nie pozostało bez wpływu na jego pracę naukową – na szczęście dla czytelników niniejszej dysertacji. Konsekwentna realizacja założonych celów badawczych nie tylko sprawia, że recenzowana praca jest bardzo ciekawa, lecz również świadczy o wysokim poziomie naukowym Pana mgr. Grzegorza Karwatowicza. Z mojej perspektywy jako teoretyka, jak i praktyka, takie podejście do analizowanej problematyki badawczej jest jak najbardziej słuszne i zasługuje na uznanie.

Reasumując, wskazane przez Autora cele badawcze rozprawy zostały właściwie ujęte, ukazując istotę i kompleksowy charakter problemu badawczego. Przyjęte hipotezy badawcze oraz zastosowane metody badawcze należy uznać za prawidłowe. Prowadzone rozważania ujęte w dysertacji należy uznać za właściwe i służące przedstawieniu problemu badawczego. Problem badawczy ujęty w recenzowanej rozprawie, jak wyżej wskazałem, należy uznać za

ważny zarówno z teoretycznego jak i praktycznego punktu widzenia. Cele wskazane jako obszar badań naukowych zostały osiągnięte.

3. Aspekt formalno-warsztatowy i konstrukcja rozprawy

Konstrukcja pracy w sposób poprawny odpowiada jej tematowi i zakresowi prowadzonych rozważań. Recenzowana praca składa się z wprowadzenia, pięciu rozdziałów merytorycznych oraz podsumowania.

W pierwszym rozdziale, dotyczącym pojęcia funduszy UE, źródeł prawa i systemu dystrybucji środków z funduszy Unii Europejskiej, Autor przygotował odpowiednie tło dla badań prowadzonych w kolejnych rozdziałach. W tym rozdziale Autor nie tylko dokonał analizy pojęcia funduszu UE, perspektywy finansowej oraz budżetu Unii Europejskiej, lecz również opisał relacje pomiędzy prawem Unii Europejskiej a prawem krajowym, oraz opisał procedurę przyznania dofinansowania z funduszy unijnych. Szczególnie istotnym elementem jest analiza relacji prawa unijnego i prawa krajowego, która bardzo często jest pomijana, a niewątpliwie nadaje odpowiedni kontekst interpretacyjny do dalszych badań. Prawo Unii Europejskiej charakteryzuje się własnym katalogiem źródeł prawa, o różnych zasadach działania, regułach interpretacyjnych, a także praktykach. Wymaga podkreślenia, że istotne jest

Rozdział drugi stanowi swoiste *mise en place* problematyki pracy, ponieważ Autor omówił w nim pojęcie, podstawę wymiaru i charakter prawny korekty finansowej, które są kluczowe z perspektywy dalszej analizy prowadzonej w dysertacji. Z perspektywy sformułowanych celów i hipotez badawczych pracy niezwykle istotna jest analiza definicji pojęcia „nieprawidłowości”, której wystąpienie warunkuje możliwość dokonania korekty finansowej, jak również analiza charakteru prawnego korekty finansowej jako środka administracyjnego, sankcji administracyjnej oraz kary administracyjnej. Podkreślenia w tym miejscu wymaga umiejętność Autora swobodnego poruszania się pomiędzy supranacjonalnym porządkiem prawnym, a porządkiem krajowym. Jest to szczególnie widoczne, kiedy Pan mgr Grzegorz Karwatowicz wskazuje w tym rozdziale swoje wątpliwości w zakresie zgodności norm prawa krajowego z normami prawa Unii Europejskiej. Zaprezentowane przez Autora w tym rozdziale wnioski są bardzo ciekawe, lecz przede wszystkim należy podkreślić ich przydatność praktyczną i systemową: w dużej części stanowią bowiem uwagi, które są

Recenzja rozprawy doktorskiej mgr. Grzegorza Karwatowicza
Sądowoadministracyjna kontrola korekty finansowej za nieprawidłowe wykorzystanie
lub pobranie środków przez beneficjentów Funduszu Spójności
oraz Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego Unii Europejskiej

wnioskami *de lege lata* i *de lege ferenda*. Innymi słowy, powinny stanowić przyczynek do poprawy legislacji w tym zakresie, w szczególności tam, gdzie prawo krajowe w sposób nieuprawniony „kopiuje” normy rozporządzeń unijnych.

Kolejny rozdział, tzn. rozdział trzeci, dotyczy dwóch kwestii: po pierwsze, dokonania korekty finansowej, która została bardzo skrupulatnie prześlędzona przez Autora, nie tylko w kontekście przedmiotowym, lecz również podmiotowym; po drugie zaś charakteru sprawy jako wyznacznika dla sądowej kontroli korekty finansowej. Autor w sposób konsekwentny ukazuje zawilosci procedury kontrolnej, jednocześnie przystępnie wyjaśniając kwestie, które w praktyce rzeczywiście powodowały wiele nieporozumień. Egzemplifikacji w tym zakresie dostarczają chociażby sytuacje, w których beneficjenci nie zgadzający się z nieuwzględnieniem ich zastrzeżeń do treści informacji pokontrolnej, wnosili skargi do sądów administracyjnych, które były konsekwentnie odrzucane. Działo się tak mimo wyraźnego ustawowego uregulowania, że do procedury wnoszenia i rozpatrzenia zastrzeżeń, jak również do stwierdzenia nieprawidłowości nie znajdują zastosowania normy zawarte w Kodeksie postępowania administracyjnego (co, jak słusznie podkreśla Autor, oznacza w praktyce brak stosowania w opisywanej procedurze szeregu podstawowych zasad postępowania administracyjnego). Autor wskazuje również na rozbieżności wynikające nawet z orzecznictwa Naczelnego Sądu Administracyjnego, co samo w sobie stanowi potwierdzenie, jak potrzebne są badania naukowe, które prowadzi Autor w recenzowanej dysertacji.

W rozdziale czwartym Autor skupił się na analizie problematyki administracyjnoprawnej kontroli korekty finansowej. Rozdział ten jest logiczną kontynuacją rozważań kończących rozdział trzeci. Bardzo ciekawym elementem tej części pracy jest, w mojej ocenie, szczegółowa analiza art. 207 ustawy o finansach publicznych w kontekście zwrotu dofinansowania. Podkreślenia wymaga, że prowadzona przez Autora analiza nie ogranicza się jedynie do ustawy o finansach publicznych, Ordynacji podatkowej, czy Kodeksu postępowania administracyjnego – ściślej: prawa krajowego – lecz obejmuje także ukazanie przez Autora relacji właściwych norm krajowych z normami prawa Unii Europejskiej, szczególnie z perspektywy pojęcia nieprawidłowości oraz podstawy do dokonania korekty finansowej, z wykorzystaniem orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej (w tym miejscu w szczególności należy zauważyć odwołanie Autora do bardzo istotnego wyroku Trybunału z dnia 18 grudnia 2014 r. w sprawie C-599/13 *Somvao*, kluczowego dla rozpatrywania instytucji bezpodstawnego wzbogacenia na gruncie prawa unijnego).

Recenzja rozprawy doktorskiej mgr. Grzegorza Karwatowicza
Sądowoadministracyjna kontrola korekty finansowej za nieprawidłowe wykorzystanie
lub pobranie środków przez beneficjentów Funduszu Spójności
oraz Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego Unii Europejskiej

Szczególnie istotną, w mojej ocenie, częścią rozdziału czwartego, są rozważania Autora dotyczące wydania decyzji określającej kwotę podlegającą zwrotowi wyłącznie na przesłankach zawartych w art. 207 ust. 1 ustawy o finansach publicznych, z pominięciem podstaw z rozporządzenia ogólnego. Zgadzam się z Autorem, że pominięcie właściwych norm prawa unijnego stanowiłoby ich naruszenie poprzez niezastosowanie. Aby dokonać korekty finansowej właściwa instytucja musi stwierdzić wystąpienie nieprawidłowości, a zatem z perspektywy materialnoprawnej nie sposób pominąć relewantne normy danego rozporządzenia ogólnego. Takie działanie, aczkolwiek Autor nie wskazuje tego wprost, byłoby niezgodne również z koniecznością realizacji zasady *effet utile*.

Wreszcie ostatni rozdział pracy – piąty – koncentruje się na kwestii sądowoadministracyjnej kontroli korekty finansowej, zarówno na szczeblu wojewódzkich sądów administracyjnych, jak i Naczelnego Sądu Administracyjnego. Autor w sposób właściwy analizuje różne aspekty postępowania sądowoadministracyjnego, wskazując zarówno gwarancje dla beneficjentów, podstawy i rodzaje decyzji, a także niewłaściwe praktyki orzecznicze. W zakresie tego ostatniego obszaru warto zwrócić uwagę na dopuszczanie się przez wojewódzkie sądy administracyjne naruszeń przepisów prawa ze względu na nieprawidłową wykładnię prawa Unii Europejskiej w zakresie podstawy stwierdzenia nieprawidłowości, jak również przepisów statuujących przesłanki wydania decyzji określającej kwotę dofinansowania przypadającego do zwrotu oraz innych norm prawa materialnego, które wprost nie dotyczą korekt finansowych.

Kończącą częścią recenzowanej pracy jest jej podsumowanie, w którym Autor przedstawia wnioski będące ujednoczeniem wniosków zgłaszanych w poszczególnych rozdziałach, tym samym rozwiązując przedstawiony na wstępie problem badawczy.

Strona formalno-warsztatowa recenzowanej rozprawy nie budzi zastrzeżeń. Prowadzone rozważania są przedstawione w sposób poprawny językowo i logiczny, konsekwentnie służą przedstawieniu wskazanego problemu badawczego oraz osiągnięciu założonego celu dysertacji. W konsekwencji recenzowana rozprawa stanowi poprawne i zwarte opracowanie tematu.

Przeanalizowana przez Autora literatura przedmiotu oraz źródła normatywne zostały wykorzystane w sposób prawidłowy. Przy czym wymaga podkreślenia, że Pan mgr Grzegorz Karwatowicz zebrał i wykorzystał imponującą bibliografię, obejmującą aż 413 pozycji. W ramach wykorzystanej literatury znalazły się nie tylko opracowania w języku polskim,

Recenzja rozprawy doktorskiej mgr. Grzegorza Karwatowicza
Sądowoadministracyjna kontrola korekty finansowej za nieprawidłowe wykorzystanie
lub pobranie środków przez beneficjentów Funduszu Spójności
oraz Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego Unii Europejskiej

ponieważ Autor w sposób właściwy wykorzystał obcojęzyczne prace naukowe z zakresu prawa Unii Europejskiej. Jednocześnie Autor wykorzystał dostępną literaturę polską, nie tylko odnoszącą się wprost do tematyki korekt finansowych, lecz również z zakresu prawa unijnego, prawa administracyjnego, prawa podatkowego, czy prawa finansów publicznych. Autor zachował przy tym właściwe proporcje pomiędzy opracowaniami o charakterze naukowym, jak i popularno-naukowym i publicystycznym. Dodatkowo, Pan mgr Grzegorz Karwatowicz wykorzystał w sposób prawidłowy obszerne orzecznictwo zarówno Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej, jak i sądów krajowych – w tym, w szczególności, sądów administracyjnych, a także stanowiska właściwych organów administracyjnych. Wykorzystanie tak licznie zebranych źródeł służyło nie tylko wywodom prowadzonym bezpośrednio w tekście pracy, bowiem część służyła wzbogaceniu rozważań zawartych w przypisach, których w całej pracy jest aż 841. Analizując uważnie doktrynę prawa krajowego i rozwój piśmiennictwa w obszarze właściwym dla tematyki recenzowanej dysertacji, można stwierdzić, że tak dokładny zbiór i opracowanie literatury przedmiotu oraz właściwego orzecznictwa nie jest dziś czymś powszechnym. Myślę, że nie będzie przesadą uznanie, że poziom recenzowanej pracy zdecydowanie się wyróżnia, zatem nie może dziwić, że ocena merytoryczna, jak i warsztat naukowy, opisane w kolejnym punkcie recenzji, wypadają nad wyraz pozytywnie.

4. Ocena merytoryczna i warsztat naukowy

1) Oryginalność rozwiązania problemu naukowego

Formułując oryginalny problem badawczy Autor słusznie wskazał na znaczenie problematyki sądowoadministracyjnej kontroli korekty finansowej za nieprawidłowe wykorzystanie środków przez beneficjentów funduszy UE. Mimo uczestnictwa Polski w kolejnych perspektywach finansowych Unii Europejskiej i dużym zainteresowaniem współfinansowaniem projektów z unijnych funduszy, tematyka korekt finansowych, nie tylko w zakresie ich kontroli, nadal jest przedmiotem nielicznych badań naukowych, co powoduje zarówno lukę w analizie teoretycznoprawnej, lecz przede wszystkim rzutuje na praktykę. Duża waga problemu korekt finansowych dla beneficjentów, a zwłaszcza podmiotów publicznych, nie tylko ze względu na uszczuplenie finansowe beneficjentów, lecz także liczne niuanse

Recenzja rozprawy doktorskiej mgr. Grzegorza Karwatowicza
Sądowoadministracyjna kontrola korekty finansowej za nieprawidłowe wykorzystanie
lub pobranie środków przez beneficjentów Funduszu Spójności
oraz Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego Unii Europejskiej

proceduralne związane z kontrolą prawidłowości i zasadności korekty, powinny skłaniać do pogłębionych badań naukowych o charakterze holistycznym, uwzględniającym zarówno problematykę prawa Unii Europejskiej, jak i prawa krajowego, a także ocenę rozwiązań krajowych z różnej perspektywy: prawa administracyjnego, prawa podatkowego, finansów publicznych, czy prawa cywilnego. Tak prowadzone badania mają zasadnicze znaczenie praktyczne, pozwalając na ocenę wdrażania i funkcjonowania rozwiązań prawnych, które mogą ułatwić funkcjonowanie dofinansowania z funduszy unijnych w ramach polityki spójności. Dlatego też wybrana przez Pana mgr. Grzegorza Karwatowicza tematyka badawcza, co już zostało podkreślone, jest bardzo ważna zarówno z w perspektywie teoretycznoprawnej, jak i praktycznej, ponieważ bez właściwej i pełnej analizy wskazanego stanu rzeczy nie jest możliwa ochrona beneficjentów przed nienależnymi korektami finansowymi, a z drugiej strony ochrona interesów finansowych Unii Europejskiej w związku z potencjalnymi nieprawidłowościami, które zostały niewłaściwie zakwalifikowane jako działania prawidłowe.

Tym samym należy stwierdzić, że prowadzone badania dotyczą ważnego zagadnienia systemowego, którym to badaniom Autor nadał w sposób właściwy poziom badań naukowych. O właściwym podejściu naukowym świadczy również ujęcie szczegółowych problemów naukowych związanych z analizowanym tematem badawczym oraz zastosowane metody badawcze. Na postawiony problem badawczy oraz zgłoszone hipotezy Autor udziela właściwie uzasadnionych odpowiedzi i tym samym osiąga cel badawczy, jaki został przyjęty w dysertacji. Dla prowadzonych rozważań wykorzystano literaturę naukową związaną z tematem badawczym, wzbogaconą analizą bogatego orzecznictwa oraz stanowisk organów administracyjnych. Recenzowana praca ma znaczenie nie tylko z uwagi na fakt istnienia poważnej luki w polskim piśmiennictwie, lecz również ze względu na niezadowalający poziom badań naukowych poświęconym korektom finansowym na szczeblu doktryny prawa unijnego.

Jeszcze raz chciałbym podkreślić, że niewątpliwą zaletą recenzowanej pracy jest to, że łączy ona aspekty teoretyczne z aspektami praktycznymi. Pan mgr Grzegorz Karwatowicz w sposób niezwykle konsekwentny analizuje przyjęte założenia badawcze, przez co cała praca ma charakter niezwykle spójny i logiczny.

Podjęty temat badawczy w recenzowanej dysertacji należy uznać za oryginalny problem naukowy, który został przedstawiony w sposób właściwy dla badań naukowych.

2) Wykazanie się ogólną wiedzę teoretyczną w danej dyscyplinie naukowej oraz samodzielnością prowadzenia pracy naukowej

W toku prowadzonych badań naukowych Autor wykazała się ogólną wiedzą teoretyczną z zakresu prawa. Prowadzone badania i ich publikacja w recenzowanej dysertacji wskazują na umiejętność korzystania zarówno z dorobku doktryny prawa Unii Europejskiej, jak i prawa krajowego. Na poziom prowadzonych badań niewątpliwie wpływa również pewna łatwość, z którą Autor przechodzi po różnych obszarach prawa. Z drugiej strony, prowadzone badania wskazują na umiejętność Pana mgr. Grzegorza Karwatowicza korzystania z własnych doświadczeń praktycznych i wyciągania z nich wniosków przydatnych dla pracy naukowej. Autor wykazał się poprawną umiejętnością prowadzenia złożonych badań naukowych, a Jego warsztat naukowo-badawczy, biorąc pod uwagę fakt, że recenzowana dysertacja stanowi rozprawę doktorską, można uznać za bardzo dobry.

5. Uwagi o charakterze szczegółowym

Uwagi poniżej zgłoszone są uwagami o charakterze pewnych postulatów skierowanych do Autora, które proponuję rozważyć przy ewentualnej próbie wydania dysertacji w formie monografii, którą z tego miejsca bardzo popieram.

Przede wszystkim chciałbym postulować, aby Autor nie zaprzestał pracy naukowej w zakresie dotyczącym korekt finansowych i przeanalizował również problematykę perspektywy 2021 – 2027. Po drugie, wydaje się, że w samych przypisach pracy Autor wskazał na wiele wątków pobocznych, które mogłyby stanowić przedmiot bardziej szczegółowych badań naukowych. Zdaję sobie sprawę, że ich rozwinięcie wykraczałoby poza ramy recenzowanej pracy, jednak niewątpliwie stanowiłoby to element istotnie rozwijający polską myśl prawniczą (a w niektórych przypadkach również unijną).

6. Konkluzja

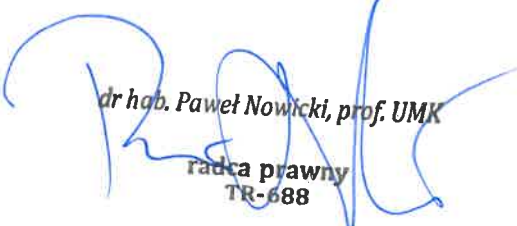
Recenzowana rozprawa doktorska Pana mgr. Grzegorza Karwatowicza stanowi oryginalne rozwiązanie problemu naukowego dotyczącego sądowoadministracyjnej kontroli

Recenzja rozprawy doktorskiej mgr. Grzegorza Karwatowicza
Sądowoadministracyjna kontrola korekty finansowej za nieprawidłowe wykorzystanie
lub pobranie środków przez beneficjentów Funduszu Spójności
oraz Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego Unii Europejskiej

korekty finansowej za nieprawidłowe wykorzystanie lub pobranie środków przez beneficjentów Funduszu Spójności oraz Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego Unii Europejskiej.

Nie ulega również wątpliwości, że wykazuje ogólną wiedzę teoretyczną Pana mgr. Grzegorza Karwatowicza w dyscyplinie nauki prawne oraz potwierdza umiejętność samodzielnego prowadzenia pracy naukowej. W konsekwencji recenzowana rozprawa w mojej ocenie spełnia w pełni wymogi stawiane rozprawom doktorskim, które zostały określone w art. 13 ust. 1 ustawy z dnia 14 marca 2003 r. o stopniach i tytule naukowym i tytule w zakresie sztuki. Recenzowana rozprawa może stanowić podstawę dopuszczenia Pana mgr. Grzegorza Karwatowicza do dalszych etapów przewodu doktorskiego.

Jednocześnie, z uwagi na kompleksowe ujęcie tematyki pracy przez Pana mgr. Grzegorza Karwatowicza, przeprowadzoną wyczerpującą i wielowątkową analizę, umiejętne wykorzystanie wiedzy praktycznej i teoretycznej, a także zaprezentowany poziom warsztatu badawczo-naukowego, wnioskuję o wyróżnienie recenzowanej pracy doktorskiej.


dr hab. Paweł Nowicki, prof. UMK
radca prawny
TR-688