

Warszawa, 26 września 2022 r.

Dr hab. Piotr Bogdanowicz
Katedra Prawa Europejskiego
Wydział Prawa i Administracji
Uniwersytet Warszawski

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

I. Wybór tematu

Wybór tematu należy uznać ze wszelkich miar za trafny. Jak sama Autor wskazuje już na pierwszej stronie Wprowadzenia, od 2004 r. Polska była beneficjentem ponad 160 mld euro z funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności (s. 12). Środki te nie mają charakteru bezwarunkowo bezzwrotnego. W przypadku naruszenia obowiązujących reguł w zakresie realizacji czy rozliczenia projektu na beneficjentów mogą być naruszone korekty finansowe. Co istotne, pomimo wagi tematu, jak dotąd nie ukazały się na rynku polskim pozycje, które omawiałyby kompleksowo tę tematykę. Autor słusznie zauważa, że istniejące monografie albo nie odnoszą się do korekt finansowych dokonywanych przez państwa członkowskie, albo nie mają one charakteru naukowego, albo dotyczą omawianej tematyki jedynie szczątkowo (s. 15-17).

II. Cele badawcze i hipotezy

Praca ma trzy równorzędne cele badawcze. W pierwszej kolejności celem pracy jest ustalenie istoty korekty finansowej dokonywanej przez państwo członkowskie wobec beneficjenta środków z funduszy UE. W drugiej kolejności celem pracy jest ustalenie kognicji sądów administracyjnych w sprawach związanych z dokonywaniem korekt finansowych. Trzecim z

celów pracy jest ocena stopnia ochrony prawnej beneficjenta przed dokonaniem korekty finansowej, która byłaby niezasadna, względnie nieproporcjonalna (s. 18-20).

Należy uznać, że cele pracy zostały ustalone prawidłowo.

W zakresie każdego z celów Autor stawia różne hipotezy. Taka konstrukcja – ustalenia celu, a następnie przyporządkowania do niego hipotez – jest zasadniczo właściwa, chociaż, jak się wydaje, hipotezy mogły być zbiorczo postawione, co ułatwiłoby podążanie za nimi w kontekście całej rozprawy. Hipotez jest łącznie sześć i, co do zasady, są one postawione prawidłowo. W ramach hipotez w zakresie pierwszego i drugiego celu badawczego można się, co prawda, zastanowić, czy niektóre z nich nie są zbyt oczywiste, np. ta, zgodnie z którą, wymiar korekty finansowej musi każdorazowo odzwierciedlać wagę i charakter nieprawidłowości albo kiedy do mamy do czynienia z kognicją sądu administracyjnego, a kiedy sądu powszechnego, niemniej jest to rekompensowane przez ostatnią hipotezę – postawioną w zakresie trzeciego celu – która jest zdecydowanie najciekawsza. Hipoteza ta głosi, że poziom ochrony beneficjenta przed dokonaniem niezasadnej korekty finansowej, w tym co do jej wymiaru jest na znaczącym poziomie, choć nie ma on wymiaru pełnego.

III. Metody badawcze

Doktorant wskazuje, że posługuje się dwoma metodami badawczymi: dogmatyczno-prawną oraz, uzupełniająco, historyczno-prawną (s. 20). To metody często wykorzystywane w pracach z zakresu prawa, w szczególności (różnie nazywana) metoda dogmatyczno-prawna¹. Podejście Autora jest więc słuszne.

IV. Struktura pracy

Praca składa się z Wprowadzenia, pięciu rozdziałów oraz Podsumowania.

Pierwszy rozdział dotyczy zagadnień wprowadzających w szczegółową problematykę pracy. Autor dokonuje analizy pojęć stosowanych w pracy, w tym funduszu UE, perspektywy finansowej oraz budżetu UE. Charakteryzuje źródła prawa w zakresie funduszy UE. Z racji

¹ Por. D. van Kędziński, *Metodologia i paradygmat polskich szczegółowych nauk prawnych*, "Transformacje Nauk Prawnych" 2018, nr 3, s. 5-59.

tego, że problematyka funduszy UE regulowana jest zarówno w przepisach prawa UE, jak i prawie krajowym. W tym kontekście Autor zwraca uwagę, że fundusze unijne nie podlegają regulacji w dyrektywach. Niemniej, w kontekście dyrektyw zamówieniowych, Doktorant wskazuje, że największa ilość nieprawidłowości związanych z realizacją projektów UE występuje w obszarze zamówień publicznych. Omówienie źródeł prawa Autor słusznie uzupełnił o analizę relacji prawa UE z przepisami prawa krajowego. Wydaje się jednak, że praca w tej części jest zbyt teoretyczna, w szczególności, w mojej ocenie, już w tym miejscu Autor mógł odnieść się do porównania przepisów ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju z prawem UE (co czyni, ale dopiero w rozdziale drugim oraz czwartym).

Drugi rozdział dotyczy szczegółowego zakresu pracy, odpowiednio: pojęcia, podstawy wymiaru oraz charakteru prawnego korekty finansowej. W związku z tym Autor omawia m.in. pojęcie korekty finansowej w prawie UE, wskazuje, że należyta podstawą do dokonania korekty finansowej jest wystąpienie nieprawidłowości, a następnie szczegółowo opisuje przesłanki, których kumulatywne ziszczenie się przesądza o wystąpieniu nieprawidłowości, a zarazem podstawy do dokonania korekty finansowej. Rozdział ten dotyczy również podstawy wymiaru korekty finansowej.

W rozdziale trzecim Autor omawia metodę zarządzania dzielonego. Należy pamiętać, że to właśnie ta metoda pozwala na dokonywanie korekt finansowych dofinansowania uzyskanego przez beneficjentów zarówno przez państwa członkowskie, jak i Komisję. Następnie analizie zostały poddane czynności prowadzące do weryfikacji przez właściwe (uprawnione) instytucje prawidłowości wykorzystania, odpowiednio pobrania środków z funduszy UE. Chodzi tutaj o weryfikację wniosków o płatność oraz kontrolę projektów. W rozdziale tym Autor wskazuje, kiedy korekta podlega kontroli sądu powszechnego, a kiedy sądu administracyjnego.

Rozdział czwarty dotyczy administracyjnoprawnej kontroli korekty finansowej. W związku z tym Autor omawia administracyjne postępowanie wyjaśniające oraz przesłanki do wydania decyzji określającej kwotę dofinansowania unijnego przypadającą do zwrotu z tytułu wykorzystania środków z funduszy UE niezgodnie z przeznaczeniem lub z naruszeniem procedur, odpowiednio pobranych nienależnie lub w nadmiernej wysokości. Przedmiotem analizy są również relacje między przepisami ustawy o finansach publicznych z przepisami prawa UE. W drugiej części rozdziału Autor omawia postępowanie odwoławcze, możliwość

autokontroli organu I instancji oraz rozpoznanie środka ochrony prawnej przez organ II instancji postępowania administracyjnego.

Ostatni (piąty) rozdział to analiza sądownoadministracyjnej kontroli korekty finansowej. W tym kontekście można wyrazić pewne wątpliwości w zakresie w jakim tytuł rozdziału pokrywa się z tytułem samej rozprawy. Sam rozdział podzielony jest na dwie części. Pierwsza z nich dotyczy sądownoadministracyjnej kontroli korekty finansowej dokonywanej przez sąd administracyjny I instancji. W drugiej części rozdziału pracy omówione zostały podstawy skargi kasacyjnej oraz zarzuty, na których skarga kasacyjna powinna się opierać.

Rozdziały zasadniczo są zbliżonej objętości (33-48 stron).

Bardzo dobrym pomysłem, porządkującym rozważania, jest umieszczenie wniosków na końcu każdego rozdziału.

V. Szczegółowe rozważania

Niewątpliwie rozprawa stanowi ciekawą i wielowątkową analizę sądownoadministracyjnej kontroli korekty finansowej za nieprawidłowe wykorzystanie lub pobranie środków przez beneficjentów Funduszu Spójności oraz Europejskiego Rozwoju Regionalnego Unii Europejskiej.

Za szczególnie ciekawe uznaję rozważania Autora nt. instrumentów prawa miękkiego (*soft law*), które doktorant nazywa "nieformalnymi źródłami prawa" (s. 36-50). Autor słusznie zwraca uwagę, że chociaż akty te nie mają charakteru wiążącego, odgrywają one ogromną rolę – zarówno na gruncie prawa unijnego, jak i polskiego – w procesie wdrażania funduszy UE.

Bardzo interesujące – i ważne w ujęciu praktycznym – są rozważania Autora nt. regulacji kwestii korekt finansowych w prawie krajowym (tzw. ustawach wdrożeniowych). W ocenie Autora, w tym przypadku mamy do czynienia z określonym w doktrynie oraz orzecznictwie Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej ("TSUE") wyjątkiem od zakazu stanowienia norm prawa w dziedzinie objętej regulacją rozporządzeń unijnych. Tę daleko idącą tezę Autor umiejętnie broni poprzez odwołanie się do tzw. luki konstrukcyjnej wypełnianej przez

prawo polskie zgodnie z zasadą autonomii proceduralnej (s. 76-78). Co istotne, Autor nie poprzestaje na tym, ale po dokonaniu analizy przepisów krajowych, wskazuje, dlaczego – jego zdaniem – powinny zostać one zmodyfikowane (s. 79-83).

Ważkie są rozważania Autora na temat szkody w budżecie UE. Należy przypomnieć, że jedną z przesłanek, na której oparta jest konstrukcja prawna definicji legalnej nieprawidłowości jest szkoda w budżecie UE prowadząca do obciążenia go (budżetu UE) nieuzasadnionym wydatkiem. Ustawodawca unijny przyjął przy tym w rozporządzenia 1303/2013 szerokie rozumienie szkody w budżecie UE. Jak podkreśla Doktorant, jej znamiona nie wyczerpuje jedynie faktyczny, rzeczywisty uszczerbek w budżecie UE ("ma [...] szkodliwy wpływ na budżet Unii"), ale również tzw. "szkoda potencjalna", a jest nią szkoda występująca na zasadach ryzyka ("może mieć szkodliwy wpływ na budżet Unii") (s. 95). Dalej występujące rozważania należą do najciekawszych w całej pracy (s. 95-101). Autor opisuje m.in. dwa nurty orzecznicze podejścia do oceny wystąpienia nieprawidłowości w projekcie dofinansowanym z funduszy UE opartej na szkodzie potencjalnej. W ramach pierwszego z nich krajowe sądy administracyjne wymagają, aby szkoda potencjalna została w sposób należyty uprawdopodobniona i oparta na głęboko osadzonym w realiach sprawy i uwzględniającym praktykę gospodarczą i doświadczenie życiowe związku przyczynowo skutkowym, którego początkiem jest naruszenie obowiązującej normy prawa, a wynikiem (skutkiem) efektywne ryzyko uszczerbku finansowego w budżecie UE. W ramach drugiego z nurtów sądy administracyjne potwierdzają wystąpienie nieprawidłowości opartej na szkodzie potencjalnej w przypadku, w którym nie można wykluczyć, że ta może mieć miejsce. Sądy administracyjne nie skupiają się wskazaniu tych okoliczności, które potwierdzają (uprawdopodobniają) ryzyko szkody, a na braku możliwości jego wykluczenia. W tym zakresie będę miał do Doktoranta jedno pytanie.

Na uwagę zasługują również rozważania Autora, w których stwierdza on, że przepisy art. 24 ust. 5 i ust. 6 są niezgodne z prawem UE i jako takie powinny być wyeliminowane z obrotu prawnego. W ocenie Autora, nie uwzględniają one zasady proporcjonalności (ust. 5) oraz wprowadzają procedure, której nie przewiduje rozporządzenie 1303/2013. Autor właściwie odnosi się w tym kontekście do orzecznictwa TSUE i sądów administracyjnych (s. 108-110).

Następnie Autor podkreśla, że jednym z problemów w praktyce kontroli funduszy unijnych jest "mechaniczne" dokonywanie korekt finansowych. W pełni podzielam stanowisko

Autora, że problemem jest tutaj, iż instytucje i organy administracji publicznej traktują taryfikację korekt finansowych jako podstawę prawną ich dokonywania. To oczywiście nieprawidłowe podejście mogło być zauważone przez Autora nie tylko dzięki teoretycznej wiedzy, którą posiada, ale również – znanemu recenzentowi – praktycznemu doświadczeniu w analizowanym zakresie.

Wszystkie rozważania Autora są dobrze umiejscowione w doktrynie prawa UE oraz w orzecznictwie TSUE i sądów administracyjnych. Widać, że Doktorant ma swoje wnioski dobrze przemyślane i nie obawia się wyrażać własnego zdania.

VI. Język pracy

Język pracy jest zasadniczo dobry. Praca napisana jest przejrzystym językiem, co powoduje, że generalnie dobrze się ją czyta.

Praca jest napisana, co do zasady, starannie, chociaż w pracy występują błędy interpunkcyjne czy literówki. Przykładowo:

- na s. 40 w trzeciej linijce od góry, przecinek jest postawiony nieprawidłowo (powinno być "państwo członkowskie a Komisję"),
- podobnie na s. 41 i 154 (nieprawidłowe "mimo, iż"),
- na s. 69 w punkcie 6 w czwartej linijce powinno być "państw",
- na s. 83 w podtytule powinno być "nieprawidłowości", a nie "nieprawidłowość",
- na s. 160, w drugiej linijce od końca powinno być "wywieść".

Liczba literówek czy błędów interpunkcyjnych nie przeszkadza jednak w lekturze pracy i nie wpływa na bardzo dobrą ocenę pracy.

VII. Bibliografia

Bibliografia liczy, zgodnie ze sporządzonym przez Autora spisem, 413 pozycji (s. 250-279). Bibliografia jest zatem bogata i zawiera różne opracowania: monografie, artykuły naukowe czy publikacje bardziej praktyczne. Jedynym minusem jest niewielka liczba źródeł obcojęzycznych.

Obok głosów doktryny, Autor poddał analizie źródła prawa, w tym akty unijnego prawa pierwotnego i pochodnego (uwzględniając, jak wskazano powyżej, tzw. akty prawa miękkiego) oraz orzecznictwo TSUE (blisko 100 orzeczeń wymienionych na s. 279-284).

Mając na uwadze przedmiot pracy, nie może dziwić, że Autor odwołuje się do orzecznictwa sądowoadministracyjnego. Liczba tych orzeczeń jest jednak, po raz kolejny, imponująca. Autor odwołuje się do blisko czterystu orzeczeń Naczelnego Sądu Administracyjnego oraz ponad 100 orzeczeń wojewódzkich sądów administracyjnych.

Niewątpliwie rozprawa doktorska będzie stanowiła bardzo cenne źródło wiedzy na temat praktyki orzeczniczej sądów administracyjnych dotyczącej funduszy unijnych.

VIII. Konkluzja

Podsumowując, stwierdzam, że ogólna ocena rozprawy doktorskiej mgr. Grzegorza Karwatowicza jest pozytywna, a w szczególności, że spełnia ona wymogi określone w ustawie z dnia z dnia 14 marca 2003 r. o stopniach naukowych i tytule naukowym oraz o stopniach i tytule w zakresie sztuki oraz art. 187 ustawy z dnia 20 lipca 2018 r. Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce, tj. stanowi oryginalne rozwiązanie problemu naukowego oraz wykazuje ogólną wiedzę teoretyczną Doktoranta w dyscyplinie naukowej nauki prawnej oraz umiejętność samodzielnego prowadzenia pracy naukowej.

Opowiadam się za dopuszczeniem mgr. Grzegorza Karwatowicza do publicznej obrony rozprawy doktorskiej.

W przypadku dopuszczenia mgr. Grzegorza Karwatowicza do publicznej obrony rozprawy doktorskiej, chciałbym żeby w jej trakcie Doktorant odpowiedział na następujące pytania:

1. z czego wynika, zdaniem Autora, że największa ilość nieprawidłowości związanych z realizacją projektów UE występuje w obszarze zamówień publicznych?
2. Który nurt orzecznicy podejścia do oceny wystąpienia nieprawidłowości w projekcie dofinansowanym z funduszy UE opartej na szkodzie potencjalnej jest Autorowi bliższy i dlaczego?

