

Lublin, 11.01.2021 r.

dr hab. Rafał Poździk, prof. UMCS

Wydział Prawa i Administracji UMCS w Lublinie

Instytut Nauk Prawnych

Katedra Prawa Unii Europejskiej

Recenzja rozprawy doktorskiej

Pana Marka Martyniuka

pt. „*Procedura odwoławcza w systemie realizacji polityki spójności Unii Europejskiej.*

***Status Quo i perspektywy*”, Białystok 2020, ss. 388**

**przygotowanej pod kierunkiem naukowym prof. dr. hab. Macieja Perkowskiego oraz
promotora pomocniczego Pani dr Anny Drabarz**

I. Wybór tematu rozprawy, tezy i metodologia

Wybór zagadnienia „procedury odwoławczej” zawartego w temacie recenzowanej rozprawy oceniam jako trafny, zarówno z teoretycznego, jak i praktycznego punktu widzenia. Z jednej strony, chodzi o zapewnienie prawa do skutecznego środka odwoławczego podmiotom ubiegającym się o wsparcie finansowe w ramach unijnej polityki spójności, które jest jednym z podstawowych warunków należytego wykorzystania funduszy unijnych. Z drugiej zaś strony, stanowi nieodzowny fundament państwa prawnego wynikający zarówno z art. 2 Konstytucji RP jak i art. 2 TUE.

Niestety sam tytuł rozprawy doktorskiej nie jest sformułowany prawidłowo i zawiera w swojej treści błąd metodologiczny. Przede wszystkim nie występuje w unijnych przepisach horyzontalnych, dotyczących wdrażania funduszy strukturalnych, pojęcie „systemu realizacji polityki spójności”, a jedynie „system zarządzania i kontroli”. W przepisach unijnych zgodnie z zasadą zarządzania dzielonego oraz zasadą autonomii proceduralnej uregulowany jest jedynie zarys procesów i procedur oraz katalog podstawowych instytucji i ich kompetencji. Prawodawca unijny w żadnym przepisie nie formułuje modelu „systemu zarządzania i kontroli” pozostawiając to decyzji poszczególnych państw członkowskich (zob. art. 73 i 74

rozporządzenia 1303/2013). Państwa członkowskie mają w tutaj względną swobodę ale muszą ustanowić „systemy zarządzania i kontroli” zgodnie z instytucjonalnymi, finansowymi i prawnymi ramami danego państwa członkowskiego (zob. pkt. 10, 27, 48 Preambuły oraz art. 26 ust. 2, 47 ust. 1, 74 ust. 3 rozporządzenia 1303/2013). Dlatego dopiero w treści przepisu art. 6 ustawy wdrożeniowej oraz art. 17 ust. 1a ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju została ujęta definicja „systemu realizacji”. Mając na uwadze powyższe, tytuł rozprawy doktorskiej przed oddaniem jej do druku powinien zostać zmodyfikowany poprzez usunięcie z jego treści odniesienia do „systemu realizacji polityki spójności (...)”. Ewentualnie można go zastąpić sformułowaniem „systemu zarządzania i kontroli”.

Po drugie, Doktorant zbyt szeroko pojmuje pojęcie „procedury odwoławczej”, analogicznie jak prawodawca na gruncie rozdziału 15 ustawy wdrożeniowej, który został zatytułowanego „Procedura odwoławcza”. Postępowanie administracyjne jest z reguły dwuinstancyjne (por. art. 15 k.p.a., art. 127 Ordynacji podatkowej). Celem postępowania odwoławczego jest zarówno ocena, czy odwołanie strony jest uzasadnione (protest na gruncie ustawy wdrożeniowej), jak i sprawdzenie, czy decyzja pierwszej instancji jest prawidłowa. Postępowanie odwoławcze kończy się w momencie, gdy strona wyczerpie dostępne środki odwoławcze (por. art. 30c ust. 1 ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju). Procedura odwoławcza zatem nie obejmuje kontroli sądowej, gdyż stanowi ona odrębny poziom kontroli (por. rozdział 15 Ordynacji podatkowej, rozdział 10 k.p.a.).

Po trzecie, drugie zdanie stanowiące część tematu rozprawy doktorskiej jest zbędne z dwóch powodów. Nie wnosi ono żadnej wartości merytorycznej, gdyż wskazuje jedynie, że analiza dotyczy „*status quo*” czyli aktualnego stanu prawnego, a także „perspektyw”, których autor nie wyjaśnia co czyni tytuł „niedokończonym”. Wydaje się, że autor chce zaproponować jakieś wnioski *de leg ferenda* ale w mojej ocenie zbędne jest ujęcie tych kwestii w samym tytule, który powinien być krótki i precyzyjny.

Biorąc pod uwagę wcześniejsze uwagi, istnieje duża rozbieżność między tematem rozprawy doktorskiej, a samą jej treścią. Temat rozprawy dotyczy „procedury odwoławczej”, a więc nie powinien obejmować kontroli sądowo – administracyjnej, a jedynie etap pierwszy. W konsekwencji Doktorant nie powinien zbyt dużo miejsca poświęcać opisowi i analizie kontroli sądowej zarówno na poziomie krajowym jak i unijnym. Natomiast winien położyć jak największy nacisk na analizę przepisów odnoszących się do kontroli administracyjnej negatywnej oceny projektu w I etapie. Etap kontroli sądowej może służyć do analizy i oceny prawidłowości funkcjonowania procedury odwoławczej w kontekście standardów unijnych i konstytucyjnych. Dlatego za zbędne z punktu widzenia tematu rozprawy uważam tak szerokie

i szczegółowe ujęcie procedur sądowych, zamiast zwrócenia większej uwagi na problemy praktyczne jakie występują na etapie przedsądowym, w tym związane z ograniczeniem prawa do sądu czy środków odwoławczych np. w zakresie projektów grantowych, trybu pozakonkursowego trybu wyboru czy weryfikacji wniosku o dofinansowanie na podstawie tzw. warunków formalnych. Ponadto nie widzę potrzeby szczegółowego opisywania procedur przez Trybunałem Sprawiedliwości UE (TSUE), gdyż w zakresie „procedury odwoławczej” nie została skierowana żadna skarga przeciwko Polsce, ani nie zostało sformułowane żadne pytanie prejudycjalne ze strony sądów krajowych. Taka sama uwaga odnosi się do analizy procedur przed Europejskim Trybunałem Praw Człowieka w Strasburgu.

Tematyka recenzowanej rozprawy wychodzi naprzeciw potrzebie całościowej analizy zagadnienia dotyczącego procedury odwoławczej czy inaczej mówiąc prawa do skutecznego środka odwoławczego w ramach systemu oceny oraz wyboru projektów współfinansowanych z funduszy unijnych. Jednak nie można zgodzić się z twierdzeniem Doktoranta, że przedmiotowa problematyka nie jest szeroko komentowana w doktrynie (s. 13). Powstały liczne publikacje zarówno w formie artykułów jak i monografii naukowych m.in. takich autorów P. Krzykowski, K. Brysiewicz, J. Ostałowski, R. Poździk, A. Wołyniec-Ostrowska, H. Osapowicz czy M. Perkowski. Dodatkowo dostępne są dwa komentarze do ustawy wdrożeniowej, gdzie całościowo, a nie tylko fragmentarycznie, są analizowane różne aspekty procedury odwoławczej. Brak analizy procedur odwoławczych w publikacjach anglojęzycznych, na co wskazuje Doktorant we Wstępie (s. 13), jest konsekwencją ujęcia tego zagadnienia na poziomie przepisów krajowych. Natomiast należy zgodzić się z Doktorantem, że w publikacjach krajowych brakuje pogłębionej i kompleksowej analizy jakie standardy prawne powinny być zagwarantowane wnioskodawcom w zakresie środków odwoławczych. Nie przesądzając ostatecznych konkluzji recenzji można już na tym etapie analizy stwierdzić, że oceniana monografia może wypełnić pewną lukę w tym obszarze badań doktrynalnych. Problematyka podjęta w dysertacji Pana Marka Martynikua wpisuje się również w bardzo ważny nurt badań naukowych poświęconych standardom prawnym jakie powinny być zagwarantowane w ramach procedur odwoławczych związanych z udzielaniem dotacji z funduszy unijnych.

Szkoda, że Doktorant nie rozwinął kwestii poniesionej we Wstępie (s. 12), jakie „problemy praktyczne” stanowiły inspirację do napisania recenzowanej pracy doktorskiej. Natomiast zgodnie z deklaracją Doktoranta, wyrażoną we Wstępie do rozprawy (s. 17), głównym celem dysertacji jest ustalenie czy procedura odwoławcza w krajowym systemie realizacji jest zgodna z regułami krajowego porządku konstytucyjnego (w szczególności z

zasadami wyrażonymi w Konstytucji RP) oraz istotnymi przedmiotowo postanowieniami właściwych umów międzynarodowych, których Polska jest stroną. Należy zgodzić się ze stanowiskiem Doktoranta (s. 12), że w praktyce i doktrynie nadal poważne wątpliwości budzi kwestia zgodności obowiązujących regulacji normatywnych w zakresie procedury odwoławczej, zarówno z zasadami krajowego porządku konstytucyjnego (w szczególności art. 45 ust. 1 Konstytucji RP), jak i standardami określonymi w art. 47 KPP oraz w art. 13 EKPC w aspekcie zapewnienia prawa do skutecznego środka odwoławczego i prawa do sądu. Realizacji tego celu - w zamierzeniu Doktoranta - służyć miała weryfikacji bardzo zbliżonej treścią hipotezy badawczej, że procedura odwoławcza w systemie realizacji polityki spójności Unii Europejskiej w Polsce jest niezgodna z obowiązującymi przepisami prawa krajowego i unijnego. Przytoczona hipoteza ma być weryfikowana za pomocą czterech hipotez szczegółowych, błędnie określonych przez Autora „tezami”.

Hipoteza pierwsza zakłada, że przedsądowy etap procedury odwoławczej, którego celem jest przyznanie lub odmowa przyznania wsparcia z funduszy unijnych, jest ściśle skorelowana ze sprawowaniem władzy publicznej i skutkuje wydaniem władczego rozstrzygnięcia w postaci aktu administracyjnego. Wydaje się, że hipoteza o władczym charakterze procedur związanych z przyznawaniem lub odmową przyznania dotacji unijnej została już wielokrotnie wykazana w doktrynie i jest ugruntowana w orzecznictwie sądów administracyjnych. Stąd w tym zakresie badania naukowe w ramach rozprawy doktorskiej nie będą stanowiły rozwiązania istotnego problemu naukowego.

Zgodnie z drugą hipotezą, sądowy etap procedury odwoławczej w systemie realizacji polityki spójności Unii Europejskiej w Polsce musi być zgodny z regułami krajowego porządku konstytucyjnego oraz standardami wyrażonymi w umowach międzynarodowych, których Polska jest stroną, w zakresie zapewnienia wnioskodawcom prawa do skutecznego środka odwoławczego i dostępu do bezstronnego sądu. Niestety również ta hipoteza znalazła potwierdzenie w poglądach doktryny oraz orzecznictwie sądów administracyjnych, a co najważniejsze w dwóch orzeczeniach Trybunału Konstytucyjnego z dnia 21 grudnia 2011 r. w sprawie P 1/11 oraz z dnia 30 października 2012 r. w sprawie SK 8/12. Jak stwierdza w tych orzeczeniach TK niezbędne jest zagwarantowanie wnioskodawcom prawa do rzetelnego i merytorycznego rozpatrzenia sprawy, czyli sprawiedliwości proceduralnej. Trybunał w wyroku z dnia 30 października 2012 r. podkreślił, że szybkość i sprawność postępowania nie są wartościami wymienionymi w art. 31 ust. 3 Konstytucji RP. Natomiast Doktorant wydaje się podziela stanowisko za R. Cieślakiem (Wstęp, s. 11), że krajowa procedura odwoławcza oparta jest na „kompromisie między imperatywem zapewnienia jak największej

efektywności wydatkowania środków europejskich a zasadą pewności prawa". W tym zakresie Doktorant powinien dokonać głębszej analizy, gdyż nie można przyjmować „kompromisu”, który tak istotnie ogranicza prawa wnioskodawców przyjmując jako nadrzędny cel „szybkość dystrybucji” funduszy unijnych. Przyznana Polsce autonomia umożliwi wybór właściwej drogi sądowej dla ochrony praw wnioskodawców ubiegających się o wsparcie ze środków unijnych, ale nie daje podstaw do całkowitego jej pozbawienia czy istotnego ograniczenia. Doktorant powinien zweryfikować trafność innej hipotezy w brzmieniu *„Polska dokonując uregulowania szczegółowych przepisów dotyczących środków prawnych mających na celu ochronę uprawnień przysługujących wnioskodawcom, ustanowiła przepisy mniej korzystne, niż przepisy normujące podobne sytuacje podlegające prawu krajowemu (zasada równoważności) oraz takich które praktycznie uniemożliwiają lub czynią nadmiernie uciążliwym wykonywanie uprawnień przyznanych w prawie Unii (zasada skuteczności)”*.

Trzecia hipoteza opiera się na założeniu, że konieczność formalizacji i zapewnienia sprawnej redystrybucji funduszy europejskich nie może usprawiedliwiać naruszenia zasad określonych w Konstytucji RP, w szczególności ograniczać prawa do skutecznego środka zaskarżenia rozstrzygnięcia o negatywnej ocenie projektu oraz prawa do sądu. W tym względzie nie można mieć żadnych zastrzeżeń, że przeprowadzone badania naukowe mogą stanowić rozwiązanie istotnego problemu naukowego.

Ostatnia hipoteza bazuje na założeniu, że w celu zapewnienia skuteczności sądowej kontroli oceny projektów winna ona uwzględniać kryteria merytoryczne. Pojmowanie przez ustawodawcę prawa do sądu w kategoriach formalnych, tj. zapewnienia możliwości złożenia jakiegokolwiek skargi, nie jest tożsame z zagwarantowaniem prawa do uzyskania efektywnej ochrony sądowej. Tutaj wydaje się błędne założenie Doktoranta, gdyż sądy administracyjne w ramach kontroli zgodności z prawem negatywnej oceny, nie biorą pod uwagę również oceny na podstawie kryteriów merytorycznych (Zob. szerzej R. Poździk, *Charakter prawny kryteriów wyboru projektów – uwagi na tle wyroku TK z 10.02.2015 r. w sprawie SK 50/13*, Ius Novum nr 3/2016, s. 109 – 119, tenże, *Głosa do wyroku NSA z dnia z dnia 2 marca 2010 r. w sprawie II GSK 126/10*, "Studia Iuridica Lublinnesia" 2011, tom XVI, s. 318-327, tenże, *Głosa do wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 1 grudnia 2016 r. II GSK 5141/16*, Orzecnictwo Sądów Polskich nr 11/2017, s. 51-57). Oczywiście zakres „kontroli merytorycznej” negatywnej oceny projektu jest ograniczony poprzez ogólną formułę kontroli wykonywania administracji publicznej na podstawie ustawy prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, która sprowadza się do kontroli zgodności z prawem. Skutkiem takiej kontroli może być uchylenie kontrolowanego aktu, a nie jego zastąpienie nowym.

Reforma sądownictwa administracyjnego z 2015 r. rozszerzyła zakres merytorycznego orzekania w sprawach administracyjnych przez sądy administracyjne, niemniej zachowany został generalny model kasatoryjny. Analiza orzecznictwa prowadzi do wniosku, że sądy administracyjne z dużą rezerwą podchodzą do nowych instrumentów prawnych, niechętnie z nich korzystając. Zasadniczo szersze zastosowanie znalazła jedynie instytucja umorzenia przez sąd administracyjny postępowania administracyjnego. Mając na uwadze powyższe, Doktorant błędnie sformułował hipotezę, gdyż zakres jego badań naukowych powinien skupić się na ocenie w jakim zakresie sądy administracyjne w trakcie kontroli legalności negatywnej oceny biorą pod uwagę zarzuty dotyczące kryteriów merytorycznych, w tym szczególnie prawidłowości przyznanych punktów.

Niewątpliwie, tak sformułowane założenia badawcze w istotny sposób zdeterminowały również strukturę pracy, o czym będzie mowa w dalszej części recenzji. Zarówno sposób sformułowania celu badawczego, jak również stopień jego realizacji w toku prowadzonych badań oceniam pozytywnie. Niestety na pozytywną ocenę nie zasługuje poziom poprawności hipotez pracy oraz ich dalsza weryfikacja na łamach recenzowanej dysertacji. Ponadto odpowiedzi na wskazane we Wstępie pytania (s. 14 - 15) - poza pytaniem 6 i 7 - nie wymagają w większości przeprowadzenia badań naukowych i w konsekwencji nie zasługują na analizę na łamach pracy doktorskiej, gdyż nie prowadzą do rozwiązania istotnego problemu naukowego.

Zasadniczych zastrzeżeń nie budzi metodologia pracy. Realizując założony cel badawczy, Doktorant posłużył się dwoma metodami badawczymi, z których za niewątpliwie wiodącą uznać należy metodę prawną – dogmatyczną. Posiłkowo zastosował również metodę historyczną. Z zadowoleniem stwierdzam, że wbrew trendom obserwowanym w odniesieniu do większości prac doktorskich, Autor nie nadużył przy tym metody historycznej w tzw. „czyste” postaci, ale korzystał z niej wyłącznie w powiązaniu z analizą dogmatyczną konkretnych rozwiązań prawnych, co pozwoliło mu uniknąć pułapki opisowo – sprawozdawczego charakteru rozważań. Natomiast nie mogę zgodzić się z przyjętym założeniem Doktoranta rezygnacji z metody prawną – porównawczej (Wstęp, s. 17) i w konsekwencji rezygnacji z analizy rozwiązań w zakresie procedury odwoławczej przyjętych w wybranych państwach członkowskich. Zasada autonomii proceduralnej nie stoi na przeszkodzie analizie prawną – porównawczej rozwiązań prawnych w zakresie procedury odwoławczej przyjętych w Polsce i innych państwach członkowskich. Ponadto Doktorant zupełnie nie odnosi się do środków odwoławczych przyjętych na poziomie instrumentów wsparcia (dotacji) w ramach Wspólnej Polityki Rolnej oraz Wspólnej Polityki Rybołówstwa, które w perspektywie 2014-20, w przeciwieństwie do poprzednich perspektyw, zostały objęte

rozporządzenia ogólnym dotyczącym polityki spójności. Zatem wbrew dotychczasowej praktyce (zob. J. Łacny *Administracyjna ochrona interesów finansowych Wspólnoty w ramach Wspólnej Polityki Rolnej*, „Europejski Przegląd Sądowy” 2007, nr 1, s. 13 i n.), w ramach perspektywy finansowej 2014-20 działania podejmowane w zakresie WPR i WPRyb w zaliczamy do polityki spójności.

II. Struktura rozprawy i uwagi merytoryczne

Jak zostało podniesione w poprzedniej części recenzji istotne zastrzeżenia merytoryczne budzi przyjęta struktura pracy, w szczególności chodzi o zakres przedmiotowy rozdziału III i IV rozprawy. Natomiast wywody Autora w większości mają logiczny i spójny charakter.

Recenzowana praca składa się z czterech rozdziałów, opatrzonych Wstępem i Zakończeniem. W rozdziale pierwszym Doktorant skupia się na przedstawieniu oraz ogólnej analizie podstawowych pojęć i instytucji związanych z polityką spójności oraz podstaw prawnych zarówno na poziomie unijnym jak i krajowym. Z punktu widzenia celu rozprawy nie wydaje się niezbędne przestawianie na ponad 20 stronach zarysu historycznego polityki spójności oraz charakterystyki podstawowych funduszy strukturalnych. Ponadto analiza w zakresie podstaw prawnych powinna zostać ograniczona wyłącznie do tych regulacji, które mają bezpośredni związek i wpływ na ocenę legalności procedury odwoławczej w Polsce, gdyż omawianie rozporządzenia nr 1301/2013, rozporządzenie nr 1300/2013, rozporządzenie nr 1299/2013, rozporządzenie nr 1302/2013 oraz rozporządzenia nr 1304/2013 nie ma żadnego znaczenia z punktu widzenia celu pracy doktorskiej. Doktorant nie wskazał w jaki sposób na przestrzeni poszczególnych perspektyw finansowych zmieniał się podejście prawodawcy unijnego do kwestii systemu zarządzania programami operacyjnymi na poziomie krajowym, w tym procedury odwoławczej. Natomiast Doktorant trafnie opowiada się za stanowiskiem, co do przyznania utrzymanej autonomii państw członkowskich w zakresie ustalania procedur przyznawania dotacji, a następnie ewentualnej kontroli negatywnego wyniku tych postępowań w ramach procedury odwoławczej. W rozprawie nie wyjaśniono jednak dlaczego zdaniem Doktoranta podział procedury przyznawania dotacji unijnych na dwa etapy: publicznego (decyzja o przyznaniu dofinansowania) oraz prywatnoprawnego (przekazanie dofinansowania na podstawie umowy), ma wpływ na kształt procedury odwoławczej?

Bardzo cenne jest podjęcie przez Doktoranta próby przedstawienia założeń polityki spójności na okres perspektywy finansowej 2021-2027. Niestety w rozprawie doktorskiej nie

przedstawiono założeń projektu nowej ustawy wdrożeniowej i ujętej w jej treści założeń nowej procedury odwoławczej. Projekt ten powstał w Ministerstwie Rozwoju w lutym 2020 r.

Bardzo ważne z punktu widzenia celu pracy rozprawy jest analiza przez Doktoranta zasad obowiązujących w ramach przyznawania dotacji unijnych. Należy żałować, że część zasad omówiona jest bardzo lakonicznie np. zasada proporcjonalności (s. 70-71). Z kolei bardzo dużą wartość naukową stanowi omówienie zasady dobrej administracji (s. 78-81) czy autonomii proceduralnej (s. 76-78). Nie wszystkie z tych zasad mają znaczenie w ramach procedury odwoławczej np. zasad partnerstwa czy programowania. Doktorant nie wskazuje w sposób jednoznaczny w jaki sposób dokonał wyboru do omówienia konkretnych zasad, mimo że przyjmuje trafne założenie scharakteryzowania wyłącznie zasad, które w największym stopniu znajdują odniesienie do problematyki procedury odwoławczej. Szkoda, że Doktorant nie rozwinął szerzej analizy zasady odpowiedzialności państwa członkowskiego za szkody wyrządzone jednostkom w wyniku naruszenia prawa UE przez te państwa, jako jednego z elementów skutecznej ochrony prawnej (s. 83). Zupełnie niezrozumiałe jest pominięcie w analizie kluczowej z punktu widzenia procedury odwoławczej unijnej zasady należytego zarządzania finansami czy praworządności.

Jak już zostało wskazane wcześniej w recenzji, nie widzę potrzeby - z punktu widzenia celu pracy i przyjętych hipotez - omawiania kwestii „ram instytucjonalnych” (s. 84-87). Analiza funkcjonowania i kompetencji poszczególnych instytucji powinna być ograniczona wyłącznie do zagadnień mających wpływ na procedurę odwoławczą.

Omawiając w rozdziale pierwszym krajowe ramy prawne, Autor trafnie wychodzi z założenia, że prawo UE nie wskazuje form prawnych jakie powinny przybrać krajowe reguły dystrybucji funduszy, w tym praw i obowiązków wnioskodawców oraz beneficjentów. W pracy omówiono ustawę o zasadach realizacji polityki rozwoju i ustawę wdrożeniową ale brakuje szczegółowego porównania „procedur odwoławczych” przyjętych w tych aktach normatywnych. Ponadto Doktorant nie podał analizie przepisów intertemporalnych w tych ustawach, w kontekście poszczególnych perspektyw finansowych i trwania procedur odwoławczych.

W mojej ocenie nie ma znaczenia dla rozprawy doktorskiej omawianie umowy partnerstwa (s. 94-96) czy kontraktu terytorialnego (s. 96-98), gdyż nie stanowią one bezpośrednio płaszczyzny odniesienia dla funkcjonowania procedury odwoławczej. Kluczowe znaczenie mają programy operacyjne i przyjęte w ich ramach systemy realizacji. Dokumenty i przepisy wchodzące w ich skład (art. 6 ust. 1 ustawy wdrożeniowej). Natomiast znów Doktorant nie zachowuje odpowiednich proporcji w zakresie omawiania struktury i charakteru programu

operacyjnego, a celu rozprawy doktorskiej. Doktorant trafnie przyjmuje w ślad za ugruntowanym orzecznictwem sądów administracyjnych, normatywny charakter programów operacyjnych (s. 101).

Ważne zagadnienie prawne, również z punktu widzenia funkcjonowania procedury odwoławczej, mają Wytyczne, których charakter prawny nadal budzi wątpliwości zarówno w doktrynie jak i orzecznictwie. Doktorant bardzo szeroko i w sposób pogłębiony analizuje znaczenie prawne Wytycznych (s. 102-106).

Podstawowe znaczenie z punktu widzenia celu pracy mają wywody Autora poświęcone ocenie i wyboru projektów. Etap ten wyznacza bowiem zakres procedury odwoławczej, gdyż jego przebieg stanowi podstawę weryfikacji w ramach procedury odwoławczej. Należy zgodzić się z Doktorantem, że swoboda państw w określaniu rodzajów projektów, a także procedur z tym związanych muszą gwarantować przestrzeganie zasad wynikających z prawa unijnego (s. 107). Niestety istotny brak stanowi zupełne pominięcie przez Doktoranta problemu braku jakiegokolwiek środka odwoławczego w ramach projektów grantowych. Decyzja beneficjenta grantowego o odmowie przyznania grantu nie podlega żadnej weryfikacji w drodze środków odwoławczych, a dodatkowo sądy administracyjne odmawiają w takich sprawach prawa do skargi. Stanowi to istotny problem badawczy, który powinien być podany analizie w ramach wyznaczonego celu rozprawy doktorskiej. W pracy również nie dokonano pogłębionej analizy problemu braku prawa do środka odwoławczego w trybie pozakonkursowym. W tym zakresie brak przeprowadzonych badań naukowych należy ocenić negatywnie, co znacząco obniża wartość naukową pracy. Dla potrzeb publikacyjnych, sugerowałbym rozszerzenie analizy w powyższym zakresie.

W mojej ocenie analizowanie w rozdziale pierwszych zagadnień prawnych związanych z umową o dofinansowanie, w tym jej charakteru prawnego (s. 111-114), nie ma znaczenia z punktu widzenia problemów naukowych, których rozwiązania podjął się Doktorant na łamach recenzowanej pracy doktorskiej.

W dalszej części rozdziału pierwszego pracy, dokonano przedstawienia ram instytucjonalnych. Zagadnienie ustanowienia efektywnych systemów zarządzania i kontroli, co wynika wprost z treści art. 72 i 74 rozporządzenia ogólnego, ma kluczowe znaczenie z punktu widzenia tematu i celu dysertacji. W tej części na aprobatę zasługują szczegółowe uwagi Doktoranta co do kształtu takiego systemu z punktu widzenia wymogów unijnych. Co warto podkreślić Doktorant nie ogranicza się przy tym wyłącznie do uwag o charakterze sprawozdawczym ale opatruje rozważania swoim komentarzem. Natomiast nie wydaje mi się niezbędne omawianie tych kompetencji Instytucji Zarządzającej, które nie mają wpływu na

funkcjonowanie procedury odwoławczej np. kwestie zlecenia płatności (s. 120). Doktorant nie wyjaśnia również w jakim celu szeroko przedstawia zakres kompetencji instytucji, które funkcjonują na niższych poziomach tj. pośredniczących czy wdrażających (s. 121-124). Oczywiście w pracy trafnie podkreślono, że zgodnie art. 55 ust. 1 pkt 2 ustawy wdrożeniowej instytucja pośrednicząca może także zostać upoważniona do rozpatrywania protestów w ramach przedsądowego etapu procedury odwoławczej. Natomiast zabrakło szerszej analizy w tym zakresie. Takie same zastrzeżenia budzi omawianie w recenzowanej pracy doktorskiej kompetencji Instytucji Audytowej oraz Komitetu Monitorującego. Jediną kompetencję, pośrednio istotną z punktu widzenia celu pracy, jest zatwierdzanie kryteriów wyboru przez Komitet Monitorujący.

Na pozytywną ocenę zasługuje interesujące i skrupulatne przedstawienie ujęcia historycznego procedur odwoławczej w ramach poprzednich perspektyw finansowych. Autor pokazuje ewolucję podejścia w krajowych od *de facto* braku prawa do środków odwoławczych na gruncie przepisów ustawy o NPR, aż do jej początkowego fragmentarycznego ujęcia na gruncie ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju i całościowego ujęcia po wyroku TK z dnia 21 grudnia 2011 r. w sprawie P 1/11. Następnie Doktorant zasadnie wskazuje, że prawodawca nie wykonał właściwie powyższego wyroku Trybunału. Zabrakło w tym miejscu szczegółowego odniesienia się do problem wyłączenia przepisów k.p.a. i wpływu tego wyłączenia na prawo do skutecznego środka odwoławczego.

Doktorant zauważa bark zapewnienia wnioskodawcom wyrażonego w art. 45 ust. 1 Konstytucji RP prawa do sądu (s. 132). Prowadzoną w tym względzie analizę oceniam wysoko, przede wszystkim z uwagi na jej wielopłaszczyznowy charakter oraz zręczne wykorzystanie ogólnych ustaleń dla potrzeb materii, będącej przedmiotem dysertacji. W pracy została przedstawiona i poddana analizie, istotna z punktu widzenia jej celów, zmiana ustawie o zasadach prowadzenia polityki rozwoju poprzez uchwalenie ustawy z dnia 7 listopada 2008 r. (s. 133-137). Jak zaznaczyłem wcześniej w recenzji nie podzielałem stanowiska Doktoranta, że objęcie kognicją sądów administracyjnych uniemożliwiało rozpoznanie materialnej istoty skarg złożonych przez wnioskodawców (s. 137). W pracy brakuje szerszego uzasadnienia takiego stanowiska Doktoranta.

Z punktu widzenia tematu i celu dysertacji kluczowe znaczenie ma analiza treści i znaczenia wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 12 grudnia 2011 r. (P 1/11). Autor rozpoczyna rozważania od przedstawienia tez tego orzeczenia (s. 138-139) oraz przedstawia wyczerpującą i krytyczną ocenę sposobu jego wykonania przez prawodawcę (s. 140-144). Słusznie przy tym zauważa, że nawet ważny cel publiczny, jakim jest sprawna i skuteczna absorpcja środków unijnych, nie

powinien być osiągnąć kosztem naruszenia konstytucyjnych praw wnioskodawców (s. 140). Na koniec rozważań w rozdziale I zostało ujęte ciekawe podsumowanie.

Rozdział II ma kluczowe znaczenie zarówno dla osiągnięcia celu pracy jak również przyjętych hipotez. Tak jak zaznaczono kilka razy w niniejszej recenzji procedura odwoławcza obejmuje jedynie etap przedsądowy. To na tym etapie wnioskodawcy realizują swoje prawo do środka odwoławczego, który powinien być skuteczny czyli pozwalać na pełną i rzetelną ponowną weryfikację prawidłowości negatywnej oceny projektu. W rozdziale tym została przedstawiona w sposób ciekawy i pogłębiony analiza zakresu środków odwoławczych oraz procedur z tym związanych. Niestety Autor nie poddaje analizie wielu barier z tym związanych, w szczególności braku protestu na etapie weryfikacji wymogów formalnych i prawa do sądu w razie pozostawienia wniosku bez rozpatrzenia na tym etapie. Zabrakło mi również pogłębionej analizy w zakresie wymogów formalnych protestu (s. 154-158) oraz stanowiska Doktoranta co do ograniczeń w zakresie możliwości uzupełnienia lub poprawienia protestu (art. 53 ust. 4 ustawy wdrożeniowej).

W zakresie bardzo istotnego zagadnienia ponownej oceny projektu, dokonywanej w wyniku pozytywnego rozpatrzenia środka odwoławczego, znalazł się wywód Autora w zakresie instytucji *reformationis in peius* ale zabrakło samodzielnej oceny, gdyż ograniczył się on do przedstawienia stanowiska doktryny i orzecznictwa sądów administracyjnych (s. 165). Za bardzo ważne i cenne naukowo należy uznać stanowczą negatywną ocenę Doktoranta (s. 166) w zakresie normy wynikającej z przepisu art. 65 ustawy wdrożeniowej, zgodnie z którą wniesienie protestu nie wstrzymuje zawierania umów z wnioskodawcami, których projekty zostały wybrane do dofinansowania. Autor słusznie uznaje takie rozwiązanie legislacyjne za czyniące często protest bezskutecznym z uwagi ryzyko niebezpieczeństwa wyczerpania alokacji i w konsekwencji pozostawiania protestu bez rozpatrzenia. Szkoda, że w pracy zabrakło głębszej analizy tego przepisu w kontekście „alokacji na konkurs” i tzw. puli środków na odwołania, a także konsekwencjami, gdy projekt po pozytywnym rozpatrzeniu protestu lub ponownej ocenie w wyniku uwzględnienia skargi przez sąd administracyjny, ma większą liczbę punktów, niż projekty z którymi zostały już zawarte umowy o dofinansowanie (zob. wyrok WSA w Warszawie z dnia 12 lutego 2020 r. w sprawie V SA/Wa 90/20 oraz wyroki NSA z dnia 16 lipca 2020 r. w sprawie I GSK 570/20, z dnia 21 lipca 2020r., w sprawie I GSK 587/20). Sądy administracyjne słusznie przyjęły, że rozstrzygnięcie konkursu poprzez podpisanie umowy na dofinansowanie z wnioskodawcą, którego projekt nie był najwyżej oceniony narusza przepisy art. 37 ust. 1 ustawy wdrożeniowej. W pisemnych motywach wyroku NSA z dnia 23 kwietnia 2019 r. I GSK 378/19 Sąd wyraził trafne stanowisko, iż: „nie należy akceptować stanu, gdzie

projekt, którego ocena została skorygowana w postępowaniu odwoławczym poprzez dodanie dodatkowych 6 punktów kwalifikujących projekt do dofinansowania, przewyższająca ocenę innych projektów już w tym konkursie dofinansowanych, nie może uzyskać dofinansowania, z uwagi na to, że organ według swojego uznania rozdysponował już pozostałe środki przeznaczone na to działanie. Postępowanie organu w zaistniałych w sprawie okolicznościach nie było sprawiedliwie i naruszało zasadę równości”.

Nie do końca zrozumiałe jest analizowanie środków odwoławczych na gruncie ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju (odwołanie, wnioski o ponowne rozpatrzenie sprawy), dopiero na tym etapie czyli po omówieniu procedury odwoławczej w ramach ustawy wdrożeniowej. Skoro Autor miał skupić się na „status quo” to nie jest uzasadnione tak szerokie (s. 164-177) analizowanie „historycznej” procedury odwoławczej. Niestety analiza w tej części ma raczej charakter sprawozdawczy i brakuje wniosków o charakterze porównawczym w stosunku do rozwiązań przyjętych w ustawie wdrożeniowej. Dla potrzeb publikacyjnych, sugerowałbym skrócenie rozważań semantyczno - teoretycznych, ujętych w tej części dysertacji, celem bardziej ścisłego powiązania tej części rozdziału z problematyką rozprawy. Na pozytywną ocenę zasługuje interesujący wywód zawarty w podsumowaniu tego rozdziału.

Rozdział trzeci dysertacji poświęcony jest w całości problematyce sądowej kontroli negatywnej oceny projektu oraz wyników procedury odwoławczej. Autor prawidłowo rekonstruuje przebieg procedury sądowej, choć brakuje w tym zakresie szerszych własnych wniosków. Autor trafnie interpretuje również problem zakresu kontroli sądowej ale błędnie przyjmuje, że sądy administracyjne nie są uprawnione do kontroli oceny w zakresie kryteriów merytorycznych. Autor stawia istotną z punktu widzenia całej dysertacji tezę, że z punktu widzenia ochrony praw wnioskodawców istotne jest zagwarantowanie prawo do sądu w znaczeniu wynikającym z art. 45 ust. 1 i 77 ust. 2 Konstytucji RP. Trafna jest również konstatacja Doktoranta wskazująca, że postępowanie przed sądem administracyjnym w przedmiocie oceny projektu przebiega według reguł ogólnych określonych w p.p.s.a., z włączeniami przewidzianymi w art. 64 ustawy wdrożeniowej oraz modyfikacjami określonymi w tej ustawie (s. 185). Zabrakło w tej części analizy odniesienia Doktoranta do bardzo rygorystycznego podejścia sądów administracyjnych w zakresie prawa do skargi na gruncie art. 1 § 1 p.p.s.a. i art. 3 § 3 p.p.s.a. w zw. z art. 61 ust. 1 ustawy wdrożeniowej. Dotychczas sądy administracyjne kierując się jedynie tymi przepisami w związku z art. 61 ust. 1 ustawy wdrożeniowej, uznawały, że skarga do sądu administracyjnego przysługuje w przypadku nieuwzględnienia protestu, negatywnej ponownej oceny projektu lub pozostawienia protestu bez rozpatrzenia. W ocenie NSA możliwe jest jedynie zaskarżenie do sądu

administracyjnego informacji wydanych na skutek rozstrzygnięcia protestu. Skoro informacja o pozostawieniu wniosku bez rozpatrzenia nie może być zaskarżona protestem, to zdaniem NSA nie może być również przedmiotem skargi do sądu administracyjnego (zob. postanowieniach NSA z 5.12.2017 r., II GSK 3855/17; z 27.06.2017 r., II GSK 1674/17 oraz postanowieniu WSA w Gliwicach z 27.04.2016 r., IV SA/GI 89/16; postanowieniu WSA w Lublinie z 27.02.2017 r., III SA/Lu 42/17). Dopiero najnowsze orzecznictwo NSA zrywa z dotychczasową błędną linią orzecniczą (zob. postanowienie NSA w sprawie I GSK1289/20). Wypada zatem żałować, że ten problem nieco umknął uwadze Doktoranta, gdyż jego bardziej pogłębione refleksje na ten temat z pewnością podniosłyby wartość naukową recenzowanej dysertacji.

Zdecydowanie pozytywnie oceniam natomiast wysiłek badawczy Autora w zakresie dotyczącym problematyki samej skargi do WSA jak i skargi kasacyjnej do NSA. Autor dostrzega problemy związane funkcjonowaniem kontroli sądowej z uwagi na niejednoznaczne zakres przepisu art. 64 ustawy wdrożeniowej. Z satysfakcją należy również odnotować szczegółową analizę Autora dotyczącą skutków prawne złożenia i rozpatrzenia skargi przez WSA, w tym szczególnie wpływu wyczerpania alokacji (art. 66 ust. 2 ustawy wdrożeniowej). W pełni podpisuję się pod twierdzeniem Doktoranta, iż skarga konstytucyjna mimo, że jest środkiem prawnym o charakterze subsydiarnym, może mieć istotne znaczenie z punktu widzenia ochrony praw wnioskodawców. Natomiast trudno przyjąć za trafne tak szerokie omawianie instytucji skargi konstytucyjnej (s. 217 – 232), biorąc pod uwagę cel recenzowanej rozprawy doktorskiej. Jedynie rozważania w zakresie podrozdziału dotyczącego „skutków prawnych złożenia i rozpatrzenia skargi konstytucyjnej” mogą mieć pośrednie znaczenie w zakresie drugiej hipotezy wskazanej we Wstępie ocenianej rozprawy. Na pozytywną ocenę zasługuje interesujący wywód zawarty w podsumowaniu tego rozdziału, gdzie Autor ponownie podkreśla, że krajowy środek odwoławczy spełnia określony w art. 13 Konwencji wymóg skuteczności wyłącznie wówczas, gdy umożliwia merytoryczne rozstrzygnięcie skargi.

Jak już zaznaczono we wcześniejszych uwagach, problematyczne z punktu widzenia zarówno celu pracy doktorskiej, jak i przyjętych hipotez mają rozważania naukowe przeprowadzone w rozdziale IV. Praca doktorska nie powinna skupiać się na „możliwościach” ale dokonywać analizy w zakresie konkretnych problemów naukowych np. dotyczących procedury odwoławczej, a nie teoretycznych i hipotetycznych uchybień w zakresie zobowiązań wynikających z Traktatów. Wydaje się, że rozważania w tym zakresie nie mają znaczenia z punktu widzenia problemów wnioskodawców w ramach procedur odwoławczych, skoro dotychczas nie było żadnej skargi KE przeciwko Polsce, ani pytania prejudycjalnego sądów

administracyjnych w zakresie skarg dotyczących negatywnych ocen projektów. Autor nie omawia również żadnej skargi do ETPCZ, której treść związana byłaby z naruszeniami w zakresie procedur wyboru projektów czy kontroli sądowo – administracyjnej negatywnej oceny projektu. Zatem rozważania w tym zakresie – mimo że bardzo interesujące i rzetelnie zredagowane – mają charakter teoretyczny i żaden sposób nie wpływają na osiągnięcie celu rozprawy. W rozprawie znalazło się tylko lakoniczne stwierdzenie (s. 259), że procedury określone w art. 258 TFUE oraz 267 TFUE, mogą mieć największe praktyczne znaczenie w kontekście ochrony praw wnioskodawców, którzy w wyniku rozstrzygnięć właściwych instytucji nie uzyskali dofinansowania ze środków unijnych. W tym zakresie niezbędne jest przedstawienie szerszego uzasadnienia przez Doktoranta w trakcie obrony pracy doktorskiej. Jednocześnie dla potrzeb publikacyjnych, sugerowałbym usunięciu lub istotne skrócenie rozważań ujętych w tej części dysertacji.

Całkowicie nie zgadzam się ze stwierdzeniem wyrażonym przez Doktoranta (s. 248), że tylko TSUE i ETPC wydają się właściwe do zapewnienia wnioskodawcom dostatecznej ochrony prawnej przed nieobiektywnym procesem oceny ich projektów w Polsce. W rozprawie w żadnym miejscu nie znalazło się wyczerpujące uzasadnienie stanowiska dlaczego krajowa kontrola sądowo-administracyjna jest nieobiektywna? Tak poważny zarzut winien być gruntownie wyjaśniony przez Doktoranta. Dodatkowo stwierdzenie, iż wnioskodawcy muszą poszukiwać „skutecznej ochrony” przed sądami międzynarodowymi również jest mocno kontrowersyjne. Prawdopodobnie wynika to z błędnej hipotezy przejętej przez Doktoranta o braku możliwości kontroli negatywnej oceny na podstawie „kryteriów merytorycznych” przez sądy administracyjne.

Zakończenie dysertacji inicjuje swoiste *resume* dotychczasowych ustaleń badawczych, stanowiące punkt odniesienia dla interesujących konkluzji pracy. Szczególnie mocnym, aczkolwiek moim zdaniem nie w pełni uzasadnione - jest twierdzenie Autora o niezgodności kontroli sądowo – administracyjnej negatywnej oceny projektu z regułami krajowego porządku konstytucyjnego zapewniającymi realizację zasady prawa do sądu stosownie do art. 45 ust. 1 i art. 77 ust. 2 Konstytucji RP, a także art. 47 KPP statuującym prawo do skutecznego środka prawnego i dostępu do bezstronnego sądu oraz art. 13 EKPC gwarantującym prawo do skutecznego środka odwoławczego. Taka teza zasługuje w pełni na akceptację ale Autor nie w pełni oddał skalę tej „niezgodności”, mimo wskazanego naruszenia unijnych zasad ogólnych wynikającego z wyłączenia w zasadniczej części stosowanie przepisów k.p.a. do omawianej procedury odwoławczej. Szkoda że wnioski *de lege feredna* sprowadzają się tylko do ogólnych stwierdzeń, że powinno być zapewnione wnioskodawcy – i to zarówno będącego stroną

postępowania konkursowego, jak i pozakonkursowego – środka zaskarżenia umożliwiającego merytoryczne rozstrzygnięcie sprawy w postępowaniu odwoławczym czy rezygnacji z pojęcia „kompletności skargi” na rzecz zasad ogólnych obowiązujących na gruncie p.p.s.a. Autor nie wskazuje w jaki sposób można zmienić systemowe ograniczenie sądów administracyjnych w merytorycznej czyli „kasatroyjnej” kontroli legalności rozstrzygnięć w zakresie negatywnej oceny projektów. Nie stanowi istotnego wkładu naukowego wniosek wskazany przez Doktoranta, że przyjęty kształt „procedury odwoławczej” może zostać skutecznie zakwestionowany przed TSUE w postępowaniu skargowym uregulowanym w art. 258 TFUE, bądź w trybie prejudycjalnym na podstawie art. 267 TFUE, jak również przed ETPC na podstawie przepisu art. 34 EKPC przewidującego możliwość złożenia skargi indywidualnej.

III. Ocena strony formalnej rozprawy

Język pracy jest poprawny, rozważania Doktoranta są uporządkowane, prowadzone w sposób spójny i konsekwentny. Ów porządek w zakresie metodyki dysertacji jednoznacznie dowodzi, że Autor przemyślał koncepcję pracy, a następnie z konsekwencją ją zrealizował. Na pochwałę zasługuje strona redakcyjna dysertacji. W pracy nie zauważyłem uchybień językowych czy technicznych w postaci tzw. „literówek”, może poza użyciem słowa „teologiczny” na stronie 275. Należy podkreślić bardzo dobrą redakcję językową rozprawy. Autor unika złożonych zdań, dzięki czemu rozważana są precyzyjne i zrozumiałe.

Na najwyższą ocenę zasługuje natomiast bibliografia rozprawy, której wykaz ujęty jest na 44 stronach opracowania (6 stron wykazu źródeł prawa i kluczowych dokumentów; 22 strony orzecznictwa; 28 strony pozycji z zakresu literatury naukowej). Różnorodność wykorzystanych źródeł sytuuje recenzowane opracowanie w ścisłym gronie kompleksowych monografii poświęconych omawianej problematyce, nie tylko w odniesieniu do szeroko pojętej doktryny prawa unijnego, ale również w szerszym wymiarze, odnoszącym się do dorobku nauk prawnych. Na szczególnie pozytywną ocenę zasługuje sposób wykorzystania orzecznictwa, które Autor wykorzystuje nie w sposób „sprawozdawczy” lecz ściśle naukowy czyli podejmując polemikę z niektórymi tezami, a co najważniejsze w sposób umiejętny wybiera tezy stanowiące potwierdzenie jego wywodów naukowych.

IV. Konkluzja recenzji

Wskazane wyżej mankamenty i uchybienia recenzowanej dysertacji nie wpływają w sposób zasadniczy na jej ogólną, pozytywną ocenę, zwłaszcza w odniesieniu do realizacji

wyznaczonego przez Autora celu badawczego oraz weryfikacji założonych hipotez ale tylko tych, które stanowią rozwiązania istotnego problemu naukowego.

Mając powyższe na względzie stwierdzam, że rozprawa doktorska autorstwa Pana Marka Martyniuka, pt. „*Procedura odwoławcza w systemie realizacji polityki spójności Unii Europejskiej. Status Quo i perspektywy*”, (Białystok 2020, ss. 388) spełnia wymogi przewidziane dla tego typu prac w art. 13 ust. 1 ustawy z dnia 14 marca 2003 r. o stopniach naukowych i tytule naukowym oraz o stopniach i tytule w zakresie sztuki (t. j.: Dz. U. z 2017 r., poz. 1789), 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. z 2018 r., poz. 1669, z 2019 r., poz. 39). Z uwagi na to wnoszę o przyjęcie recenzowanej rozprawy i dopuszczenie jej do dalszych etapów postępowania doktorskiego.

Rafał Poździk

A handwritten signature in black ink, consisting of stylized, overlapping letters, positioned below a horizontal dotted line.