

dr hab. prof. zw. Marta Postuła
Kierownik Pracowni
Zarządzania Finansami
Przedsiębiorstw na Wydziale Zarządzania
Uniwersytetu Warszawskiego

Warszawa, 6 marca 2020 r.

Recenzja rozprawy doktorskiej
mgr. Adama Piotra Chocieja
pt. „Ochrona interesów finansowych Unii Europejskiej przez instytucje
unijne i krajowe na przykładzie Polski”
napisanej po kierunkiem
prof. dr hab. Eugeniusza Ruśkowskiego
oraz promotora pomocniczego
dr Piotra Woltanowskiego

W przedłożonej do recenzji dysertacji doktorskiej podniesiony został niezwykle ważny temat, dotychczas poddawany analizom i badaniom jednakże w zupełnie innym ujęciu bez tak kompleksowego spojrzenia na komparatystykę organizacyjno-prawną ochrony interesów finansowych Unii Europejskiej (UE). Chociaż od rozpoczęcia kryzysu dzieli nas już 11 lat, wciąż odczuwane są jego skutki ekonomiczne i coraz częściej zwraca się uwagę na kolejne spowolnienie. Mając to na uwadze, a jednocześnie dążąc do wzmocnienia ożywienia gospodarczego, należy tak prowadzić politykę gospodarczą na poziomie europejskim, by zapewniała równowagę między celami stabilizacji gospodarki w perspektywie krótkoterminowej, a utrzymaniem stabilności finansów publicznych w perspektywie średnio- i długoterminowej. Działania w zakresie koordynacji polityki gospodarczej, prowadzone zarówno przez kraje członkowskie, jak i przez Wspólnotę Europejską, mogą mieć

bezpośrednie bądź pośrednie skutki dla polityki fiskalnej i dystrybucji dochodów. Na pytanie, które z rozwiązań będą optymalne w danym kraju oraz jaka jest rola UE w tym procesie, trudno odpowiedzieć jednoznacznie. Istnieje wiele zróżnicowanych poglądów dotyczących najbardziej skutecznych narzędzi kreowania i prowadzenia polityki gospodarczej oraz roli wspólnot i stowarzyszeń ponadnarodowych, w tym zakresie. Istotny jest zatem temat badawczy podjęty przez Doktoranta wskazania, jak w tym procesie chronić interesy finansowe Unii Europejskiej, względem której jest duże oczekiwanie poszczególnych krajów członkowskich zaangażowania finansowego w politykę rozwoju, jednakże bez wprowadzania większej ilości narzędzi zarządzania polityką gospodarczą na poziomie ponadnarodowym. Badania na temat regulacji w zakresie ochrony interesów finansowy UE oraz rekomendacji, w tym względzie są obecnie dość szeroko dyskutowane. Mając to na względzie rozważania Pana mgr. Adama Piotra Chocieja doskonale wpisują się w ten dyskurs naukowy i dostarczają dość szczegółowej analiz, jak kwestie te wyglądają z punktu widzenia dotychczasowych doświadczeń Wspólnoty i krajów członkowskich. Pan mgr. Adam Piotr Chociey podjął trudne wyzwanie zmierzenia się z teorią (krajową i zagraniczną) podejmowanego tematu, jak również z różnego rodzaju badaniami, w przedmiotowym zakresie.

1. Opinia ogólna

W mojej opinii przedstawiona rozprawa doktorska zasługuje na ocenę pozytywną. Należy przy tym zauważyć, że prezentowany temat nie jest tematem nowym, niemniej jednak jest obszarem badawczym o wysokim stopniu złożoności i przybierającym coraz to nowe oblicza w dobie zachodzących zmian w gospodarce i na rynkach finansowych, co zasługuje na docenienie.

2. Metodyka badawcza – cel główny rozprawy

Przyjętym przez Doktoranta celem głównym rozprawy doktorskiej jest ocena skuteczności ochrony interesów finansowych Unii Europejskiej na poziomie unijnym i polskim oraz zaproponowanie zmian sprzyjających lepszej i bardziej efektywnej ochronie. Główny problem badawczy został sformułowany w postaci pytania: „*czy system ochrony interesów finansowych Unii Europejskiej na szczeblu unijnym i krajowym skutecznie zapobiegają nadużyciom i nieprawidłowości, a jeśli nie to co należy w nich zmienić?*”. Autor w swej pracy przedstawił hipotezę główną oraz trzy hipotezy szczegółowe. Hipoteza główna zawiera w sobie stwierdzenie, że instytucje zaangażowane w ochronę interesów

finansowych Unii na każdym poziomie (unijnym, krajowym) posiadają uprawnienia umożliwiające im skuteczną ochronę interesów, jednakże podejmowane przez nie działania nie zapewniają optymalnego możliwego do uzyskania poziomu ochrony.

Praca Pana mgr. Adama Piotra Chocieja stanowi uporządkowany wywód, którego treść dowodzi o posiadanych kwalifikacjach oraz dobrym przygotowaniu Autora do podejmowanego w dysertacji tematu. Kluczowym atutem dobrej rozprawy doktorskiej jest jasne sprecyzowanie celu głównego i hipotez badawczych, a następnie konsekwentne odnoszenie się do nich. Autor spełnił ten wymóg. Lektura pracy pozwala stwierdzić, że cel główny został osiągnięty, a problem badawczy i postawione hipotezy udowodnione w całym przekroju przedstawionego wywodu.

Przedłożona mi do opinii dysertacja doktorska ma charakter teoretyczno-empiryczny, co zasługuje na uznanie. Część teoretyczna oparta jest na studiach literaturowych polskich i zagranicznych natomiast część empiryczna zawiera analizy historyczne i prawne w odniesieniu do całej Wspólnoty oraz Polski, jako jednego z krajów członkowskich Unii Europejskiej.

3. Literatura

W recenzowanej pracy znajduje się bardzo obszerna oraz wyczerpująca literatura – 324 pozycji opracowań naukowych, 64 aktów prawnych oraz 220 pozycji innych opracowań i raportów, co świadczy o bardzo dużej umiejętności wykorzystania przez Autora rozprawy szerokiej literatury oraz raportów przedmiotu. Doktorant wykazał się w ramach całej dysertacji wyróżniającą znajomością cytowanej literatury, aktów prawnych oraz dokumentów administracyjnych w obszarze badanego tematu. Pod względem jakościowym i ilościowym literatura jest dobrana prawidłowo, ponadto jest zróżnicowana i bogata. Na podkreślenie zasługuje umiejętność wykorzystywania najnowszej literatury przedmiotu i liczne odwołania do najaktualniejszych raportów i wytycznych europejskich w podejmowanej tematyce. W recenzowanej rozprawie zawarty jest szereg metod kwantyfikowania wpływu systemu ochrony interesów finansowych Unii Europejskiej na rozwój koordynacji gospodarczej prowadzonej przez Wspólnotę opisanych teoretycznie w pozycjach literatury krajowej oraz odniesienie do nich w literaturze zagranicznej. Wskazywane są również raporty opracowane przez organizacje międzynarodowe, m.in. tj. Komisję Europejską, Europejski Trybunał Obrachunkowy, OLAF, co ma pozytywny wpływ na jakość przedstawionej do oceny

dysertacji. Autor zastosował klasyczny styl przypisów, który konsekwentnie wykorzystywany był w całej rozprawie.

4. Struktura rozprawy

Przedstawiona dysertacja doktorska składa się ze wstępu, trzech rozdziałów oraz wniosków końcowych, w którym zawarte jest odniesienie do postawionego na wstępie celu i hipotez wraz ze wskazaniem rekomendacji mogących stanowić obraz teoretyczno-praktycznych działań na rzecz zwiększania efektywności ochrony interesów finansowych Unii Europejskiej. W pracy dużą część zajmują analizy stanu prawnego związanego z funkcjonującymi rozwiązaniami w obszarze ochrony interesów finansowych na poziomie Unii Europejskiej. Autor przedstawił badania własne opracowane przy wykorzystaniu danych dotyczących budżetu UE oraz istniejących opracowań w tym względzie, w szczególności skupił się na analizie doświadczeń polskich w tym obrębie. Wyniki tych analiz ujęto w pracy w 26 tabelach, 1 wykresie.

5. Szczegółowa ocena merytoryczna poszczególnych części rozprawy

Wstęp do recenzowanej dysertacji doktorskiej zawiera wszystkie istotne elementy, w tym uzasadnienie wyboru podjętego tematu pracy, przedstawienie celu głównego i hipotez badawczych oraz opis struktury pracy (poszczególnych rozdziałów) krótkie omówienie ich treści. Zauważyć można, że już w tej części pracy znalazły się szczegółowe definicje pojęć związanych z interesem finansowym, jak też bardzo obszerne przedstawienie tego co Autor rozumie przez to pojęcie, które poddawane będzie analizie w dysertacji ze wskazaniem na ograniczenia z jakimi musiał uporać się Doktorant dokonując wyboru takiej definicji. Pan mgr. Adam Piotr Chociej porusza w nim istotne kwestie związane z zaistnieniem ekonomicznej i prawnej konieczności doprecyzowania zależności pomiędzy interesem finansowym kraju członkowskiego oraz Unii Europejskiej. Autor we wstępie odnosi się także do regulacji na poziomie Unii Europejskiej w zakresie realizacji polityki gospodarczej przez państwa członkowskie i sygnalizuje, że dokonywane będą w dalszych częściach dysertacji analizy roli władz europejskich i krajowych w podniesieniu efektywności redystrybuowanych i pobieranych środków publicznych na tych poziomach. Jedyny niedosyt, jaki może się pojawić przy studiowaniu tej części dysertacji to brak jasnego wskazania, że badania empiryczne będą dokonywane na przykładzie Polski oraz uzasadnienia tego wyboru.

Pierwszy rozdział został poświęcony teoretycznym i historycznym aspektom związanym z genezą oraz zakresem interesów finansowych Unii Europejskiej, w szczególności prowadzone rozważania dokonywane są na tle obowiązujący w danych okrasach regulacji Unii Europejskiej. Rozważania przedstawione w tym rozdziale były próbą (z sukcesem zresztą podjętą) udowodnienia hipotezy badawczej, że *„pomimo występowania różnych definicji pojęcia interesów finansowych Unii Europejskiej, ..., możliwe jest określenie zarówno przedmiotu ochrony jaki jego zakresu”*. W pierwszej kolejności, w rozdziale tym, Pan mgr. Adam Piotr Chociej przybliży kwestie związane z pojęciem interesów finansowych Unii Europejskiej na tle polskiej doktryny finansów publicznych tj. pojęć związanych z dyscypliną finansów publicznych. Autor w sposób syntetycznie oraz krytyczny w wielu przypadkach odnosi się do kształtowania się podstawowych podstaw prawnych ochrony interesów finansowych Wspólnoty. W tym kontekście wskazuje na złożoności formalno-prawną współistnienia prawodawstwa krajowego państw członkowskich oraz prawa Unii Europejskiej w odniesieniu do ochrony interesów finansowych. Temat ten zdaniem Doktoranta stosunkowo niedawno został doceniony poprzez wprowadzenie odpowiednich regulacji na poziomie Unii Europejskiej zarówno poprzez umiejscowienie definicji ochrony interesów finansowych na właściwym poziomie prawnym oraz stworzenie instytucji Prokuratury Europejskiej, na funkcjonowanie której zgodziła się większość krajów członkowskich (poza siedmioma krajami). W kolejnych podrozdziałach w dużej mierze Autor koncertuje się na określenie przedmiotu ochrony interesów finansowej UE przedstawiając zarówno kwestie związane z wydatkami i dochodami oraz innymi tytułami prawnymi, z tytułu których trafiają środki do budżetu Wspólnoty. Pan mgr. Adam Piotr Chociej prowadzi także rozważania nad umocowaniem prawnym budżetu Unii Europejskiej, skądinąd bardzo ciekawe, a także odnosi się do polskich realiów umiejscawiając w systemie prawnym budżet środków europejskich stanowiący załącznik do corocznej ustawy budżetowej. Doktorant w rozdziale tym zamieścił też trzy tabele obrazujące dochody i wydatki budżetu UE w różnych perspektywach finansowych pozostawił je jednak bez żadnego komentarza. Uważam, że zaprezentowane dane wzmacniają postawione hipotezy dlatego dziwi mnie brak odniesienia się do nich w treści oraz drugiego z czynników jakim jest rosnąca liczba krajów członkowskich w analizowanym okresie. Pojawiają się bowiem w twierdzenia naukowców i praktyków, że wzmocnienie legislacyjne finansowej ochrony Wspólnoty było konieczne ze względu na rozszerzając się zakres podmioty i przedmiotowy. Byłabym ciekawa co Pan mgr. Adam Piotr Chociej myśli na ten temat?

Drugi rozdział został zadedykowany zagadnieniom teoretycznym związanym z rolą poszczególnych instytucji funkcjonujących na poziomie Wspólnotowy odpowiedzialnych m.in. za ochronę finansową Unii Europejskiej. Autor kolejno w tym rozdziale omawia role takich instytucji jak: Komisja Europejska, Europejski Urząd ds. Zwalczenia Nadużyć Finansowych (OLAF), Europejski Trybunał Obrachunkowy (ETO), Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej, czy też wciąż jeszcze tylko teoretycznie funkcjonującą od 2021 Prokuraturę Europejską. W formie bardzo interesującej Doktorant wskazał na różne podejście do ochrony interesów finansowych Unii Europejskiej tj. zarówno w kontekście zapisów legislacyjnych, jak też operacyjnym na poziomie UE i krajów członkowskich. Pan mgr. Adam Piotr Chociey w sposób szczegółowy udowodnił swoimi analizami aktów prawnych oraz zestawień analitycznych dokonanyimi w obrębie funkcjonowania tych instytucji postawioną we wstępie hipotezę drugą. Hipoteza, ta zakładała, że instytucje unijne dysponują niezbędnymi uprawnieniami w celu ochrony interesów UE, jednak istniejące regulacje prawne nie zapewniają optymalnej koordynacji tego procesu oraz nie mają skutecznych narzędzi w tym zakresie. W tej części dysertacji Autor najwięcej uwagi poświęca rozważaniom na temat OLAF-a przedstawiając zarówno analizę prawną, jak też ocenę działania tej instytucji dokonywaną przez ETO. W kolejnym kroku dokonana została, w tej części dysertacji ocena regulacji i zakresu pozostałych instytucji zaangażowanych w ochronę interesów finansowych Unii Europejskiej. Ta część rozprawy zawiera analizy bardzo mocno ograniczone w stosunku do prezentacji OLAF-a, co wydaje się zupełnie nieuzasadnione. Stanowi to zachwianie równowagi prezentacyjnej całego rozdziału. Brakuje mi w tej części dysertacji istotnie analiz efektów oceny ochrony finansowej ETO, instytucja ta publikuje wiele zaleceń pokontrolnych (planowanych i incydentalnych) w zakresie realizowanych wydatków i dochodów z budżetu europejskiego. Analiza zawarta w tym zakresie jest bardzo ogólna i nie pozwala na wyciąganie wniosków. W pełnym zakresie trzeba zgodzić się z konkluzjami wyciąganymi przez mgr. Adama Piotra Chocieja, że funkcjonujący system ochrony interesów finansowych Unii Europejskiej jest realizowany przez wiele podmiotów tylko częstokroć mają one zupełnie inne podejście i zastosowaną metodologię, co zmniejsza skuteczność prowadzonych działań. W podsumowaniu tego rozdziału znalazło się stwierdzenie Autora w ślad za ETO, że *„...odzyskiwanie środków finansowych na drodze administracyjnej jest dużo bardziej skuteczne niż odzyskiwanie tych środków w drodze procedury karnej, ...”*. Prosiłabym o wskazanie podczas obrony na dowody empiryczne tak jednoznacznego stwierdzenia ponieważ nie zostały one przedstawione w rozprawie.

Trzeci rozdział przeznaczony został omówieniu systemu ochrony interesów Unii Europejskiej w wybranym do analizy kraju członkowskim tj. Polski. Pan mgr. Adam Piotr Chociej w sposób dogłębny i metodyczny rozpatruje wprowadzane w Polsce rozwiązania w zakresie ochrony interesów finansowych UE oraz zaangażowane w ten proces instytucje publiczne. W podrozdziale pierwszym i drugim opisano, zadania realizowane w kierunku ochrony interesów finansowych nie tylko krajowych ale także wspólnotowych przez Najważniejszą Izbę Kontroli oraz Instytucję Zarządzającą. Dużo uwagi w swoich rozważaniach Doktorant poświęcił także udziałowi w systemie ochrony finansowej takich instytucji jak: Urząd Zamówień Publicznych czy Centralne Biuro Antykorupcyjne. Autor udowodnił w swoich rozważaniach, że Polska posiada wystarczający system ochrony interesów finansowych Unii Europejskiej jednak jej efektywność byłaby wyższa gdyby wzmocniony został system koordynacji pracy, w tym obszarze. Bardzo proszę o wyjaśnienie jak zdaniem Doktoranta proces koordynacji powinien zostać wzmocniony oraz w jaki sposób przeprowadziłby te zmiany na poziomie legislacyjnym i operacyjnym?

Wnioski końcowe stanowią swoiste podsumowanie zebranego materiału naukowego. W tej części rozprawy Autor w sposób zwięzły przypomniał postawione na wstępie cele i hipotezy badawcze, a następnie odniósł się do wyników swoich badań i przemyśleń w ich praktycznym zakresie.

Recenzowana rozprawa łącznie z bibliografią liczy 358 stron. W całej rozprawie teoria i analiza prawna została podparta własnymi przemyśleniami oraz wskazaniem rozwiązań będących cennym atutem implementacyjnych do praktyki niniejszej pracy.

6. Opinia szczegółowa

Recenzowana dysertacja doktorska Pana mgr. Adama Piotra Chocieja stanowi dorobek na pograniczu nauk prawnych i ekonomicznych ze wskazaniem na te pierwsze. Zawarte w rozprawie badania statystyczno-dokumentacyjne systemu ochrony interesów finansowych Unii Europejskiej, poparte są wnioskami Autora oraz bardzo szeroką literaturą oraz raportami międzynarodowymi przedmiotu, zarówno krajową jak i światową. Takie ponadnarodowe, europejskie podejście do tematu zasługuje na pozytywną ocenę. Doktorant w swojej dysertacji przeprowadził ważne badania, które doprowadziły do realizacji postawionego na wstępie celu oraz udowodnienia postawionych hipotez badawczych. Atutem rozprawy jest niewątpliwie dokonany przegląd systemów ochrony interesów finansowych Unii Europejskiej od początku powstania wspólnoty wykorzystując w tym celu metodę analizy historycznej.

Zaletą pracy jest podejście do tematu z uwzględnieniem uwarunkowań legislacyjnych krajów członkowskich ale także mając na uwadze skalę przepływów finansowych pomiędzy Wspólnotą a nimi. Mankamentem niewielkim dysertacji jest pominięcie w niej kwestii ilościowych związanych z ochroną interesów finansowych, Pana mgr. Adama Piotra Chocieję je prezentuje ale w jedynie symboliczny sposób analizuje, a ulgami w systemach mogłoby to być dopełnieniem prowadzonych obserwacji. Ponadto Autor dokonał szeregu własnych podziałów i definicji funkcjonujących w ramach wybranych elementów ochrony finansowej Unii Europejskiej, które towarzyszyły głównemu nurtowi badań, z których konsekwentnie wyciągał wnioski i przedstawiał rekomendacje w zakresie ich modyfikacji mające charakter aplikacyjny.

Konkludując, w mojej opinii kompleksowość i systematyczność prowadzonych działań w prowadzonych badaniach w obszarze wybranego tematu spowodowało, że Doktorant w pełni zrealizował cel główny oraz udowodnił postawione na wstępie oraz zdefiniowane hipotezy badawcze, co w pełni zasługuje na pozytywną ocenę pracy.

7. Język i formalna strona rozprawy

Od strony językowej i formalnej recenzowana dysertacja doktorska mogłaby zostać uznana za wzorcową. Pracę czyta się bardzo dobrze, napisana jest językiem zrozumiałym i lekkim, a zarazem interesującym. Używane zwroty, czy też skróty myślowe są zwięzłe i nadają ciąg logiczny w czytany fragment. Niemniej jednak zastosowany język nie jest językiem potocznym bądź literackim, a bardziej przypominającym język używany w podręcznikach akademickich, co bardzo dobrze świadczy o podejściu Doktoranta do pracy naukowej.

8. Wnioski i konkluzja końcowa

Do najważniejszych walorów recenzowanej rozprawy należy zaliczyć przede wszystkim podejmowanie badań naukowych na bazie najbardziej dostępnych rozwiązań legislacyjnych, pokazywanie niespójności oraz słabości funkcjonujących w systemie prawnym definicji w zakresie ochrony interesów finansowych Unii Europejskiej na podstawie stworzonych własnych założeń badawczych, co stanowi bardzo cenny wkład do nauki w dziedzinie nauk społecznych. Dodatkowo podkreślenia wymaga, w szczególności:

- ważność i unikatowość podjętego tematu dla prac władz nowo wybranych władz Unii Europejskiej oraz państw członkowskich tej wspólnoty;

- właściwy i bardzo ciekawy dobór metod badawczych do analizy systemów ochrony interesów finansowych Unii Europejskiej oraz członkowskich w ujęciu czasowym;
- rzetelne opracowanie wyników przeprowadzonych analiz historycznych;
- dobry język – praca jest łatwa w odbiorze, starannie przygotowana oraz ciekawa;
- umiejętność formułowania samodzielnych wniosków i rekomendacji.

Konkludując, w mojej opinii przedstawiona dysertacja doktorska Pana mgr. Adama Piotra Chocieja spełnia ustawowe kryteria (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, Dz. U. z 2003 r., nr 65, poz. 595 z późn. zm.) wobec powyższego wnoszę o dopuszczenie jej do dalszych etapów przewodu doktorskiego i wnioskuję o przyznanie pracy wyróżnienia.

