

R e c e n z j a

rozprawy doktorskiej mgr Marka Martyniuka, pt. „Procedura odwoławcza w systemie realizacji polityki spójności Unii Europejskiej” napisanej pod kierunkiem naukowym prof. dr hab. Macieja Perkowskiego.

1. Tematyka ocenianej, rzetelnie opracowanej i interesującej rozprawy doktorskiej, dobrana został w sposób trafny i dotyczy aktualnej problematyki związanej z praktycznymi i prawnymi aspektami ubiegania się o środki finansowe z funduszy europejskich. Temat pracy określa bardzo dokładnie pole badań, wskazując jako pierwszoplanową, konstrukcję prawną oraz proceduralną odwoływania się od decyzji organów administracji państwowej i samorządowej, co zobowiązuje do analizy wszystkich cech charakterystycznych postępowania o uzyskanie dofinansowania oraz struktury umowy o dofinansowanie. Zakres tematyczny jest bardzo trafnie dobrany, pozwalając na dokonanie kompletnej analizy przedmiotu pracy, z czego Autor w pełni się wywiązał. Taki temat postawił jednak trudne zadanie, wymagające przeprowadzenia z jednej strony szerokich rozważań, o charakterze wykraczającym poza ściśle prawne problemy polskiego prawa administracyjnego i dotyczących zarówno problematyki praktycznej jak i proceduralnej, związanej z zagadnieniami aplikowania i pozyskiwania środków z funduszy unijnych, jak również uwarunkowań wynikających z prawa unijnego oraz międzynarodowego, odnoszących się do procesu składania skarg przed trybunałami międzynarodowymi (TS UE) oraz Rady Europy (ETPCz), które w ocenie Autora mogłyby spełniać funkcję dodatkowej kontroli w stosunku do orzeczeń polskich sądów administracyjnych.

2. Zamierzenia Autora znalazły swój wyraz w strukturze pracy, którą cechuje, zasługująca na wysokie uznanie, klarowność i dyscyplina. Rozprawa w pełni przystając do tematu, łączy wątek analityczny z syntezą osiągniętych rezultatów. Opracowanie poprzedza rozbudowany wstęp, w którym Autor w sposób bardzo klarowny przedstawia

koncepcję swojej pracy, wskazuje cel badawczy (s. 17) oraz metodologię pracy (historyczną oraz formalno-dogmatyczną). We wstępie wskazano 7 zasadniczych pytań badawczych (s. 14 i n.) oraz 4 tezy (s. 15 i n.) wraz z tezą główną, dotyczącą niezgodności procedur odwoławczych z Konstytucją RP i zawartym tam wymogiem kontroli odwoławczej-instancyjnej wobec działań administracji państwowej, a właściwie z niepełnym charakterem funkcjonującej obecnie procedury odwoławczej. Tak rozbudowany wstęp ułatwia czytelnikowi nadążanie za tokiem wyводу Autora, (niekiedy bardzo szczegółowo prowadzonym) i niejako pozwala zawnoczu wychwycić ogólny cel rozważań, przez co lektura rozprawy doktorskiej nie jest nużąca, mimo jej pokaźnych rozmiarów. Na podkreślenie wymaga bardzo uporządkowany sposób prowadzonego wyvodu, bardzo klarowna konstrukcja rozdziałów a zwłaszcza podrozdziałów, a także dopracowana warstwa redakcyjna, dzięki której praca odznacza się niewielką ilością usterek literacyjnych, czy interpunkcyjnych. Dowodzi to rzetelności Autora, nie tylko w kwestii intelektualnej ale i warsztatowej.

Rozdział pierwszy zawiera ogólne omówienie systemu realizacji polityki spójności Unii Europejskiej w kontekście funkcjonowania procedury odwoławczej. Jest to zarysowanie granic szerokiego pola badawczego na którym realizowana będzie koncepcja rozprawy doktorskiej, a szerokość obszaru badawczego wynika zarówno z ram prawnych i różnych rodzajów funduszy europejskich, kwestii normatywnych prawa unijnego, jak i z ram czasowych polityk spójności na lata 2014-2020 oraz zbliżającej się realizacji ramy na lata 2021-2027 (s. 64).

Z uwagi na to, pokaźne rozmiary rozdziału I pozostają w pewnej asymetrii w stosunku do pozostałych kolejnych rozdziałów pracy. Tym niemniej Autor przeprowadza wnikliwą i obszerną, analizę zarówno normatywnego jak i społecznego kontekstu unijnej polityki zmierzającej do niwelacji nierówności pomiędzy krajami członkowskimi i ich regionami. Bardzo oryginalnym przyczynkiem do rozważań jest omówienie i analiza pojęcia i koncepcji unijnej „polityki spójności” użyteczne dla dalszych wywodów, z uwagi na cel jakim służą środki finansowe z funduszy europejskich. Dodatkowo uzupełnione zostało też omówieniem innych istotnych aspektów towarzyszących realizacji środków z funduszy np. koncepcja „polityki regionalnej” i „polityki strukturalnej”.

W tym rozdziale Autor analizuje także konkretne klasyfikacje teoretyczne/administracyjne jak wspólna klasyfikacja Jednostek Terytorialnych do Celów

Statystycznych (franc. NUTS) obejmująca makroregiony, regiony i podregiony z odniesieniem tej klasyfikacji do Polski, w obrębie której wyszczególniono 97 jednostek NUTS (przyt. 37 s. 23). Rozważania są w tym zakresie kompletne, wskazując różne aspekty terminologiczne i praktyczne, niezbędne dla pełnego zrozumienia wywodów przedstawionych w pracy. Rozdział ten, zawiera wymienienie rodzajów funduszy unijnych w aspekcie historycznego ich rozwoju oraz w kształcie w jakim obecnie funkcjonują. Wartościowe i kompetentne są także uwagi odnoszące się do prawa unijnego, kształtującego się na omawianym polu. Rozdział ten oraz wszystkie następne rozdziały, w sposób modelowy zamyka podsumowanie będące częstkową syntezą wyników rozważań.

W rozdziale III omówiono przedsądowy etap procedury odwoławczej w systemie pozyskiwania środków z funduszy. Rozdział ten jest znacząco mniejszy objętościowo w stosunku do rozdziału poprzedzającego i czytając ma się wrażenie, że stanowi poniekąd uzupełnienie rozdziału I, choć tematyka proceduralna przynależy do osobnej warstwy zagadnień. Rozdział drugi zawiera szczegółową analizę związaną z wnoszeniem tzw. protestu w ramach procedury przed organem administracji oceniającym postępowanie wnioskowe o uzyskanie środków z funduszu, oraz skutki prawne wniesienia protestu i skutki jego rozpatrzenia. W dalszej części rozdziału II Autor szczegółowo charakteryzuje odwołanie (wniosku o ponowne rozpoznanie sprawy) jako kolejną formę instancyjności w ramach postępowania wnioskowego o środki z funduszy, a także przybliży szczegółowo aspekty jedno i dwuinstancyjności (s. 173) toku postępowania. Rozdział zwięźcza podsumowanie, w którym Autor nawiązuje do orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego, nakazującego umożliwienie realizacji w procedurach administracyjnych toku nadzoru i kontroli instancyjnej. Rozdział ten ukazuje czytelnikowi jak niejednorodny nawet w obrębie postępowań wnioskowych o środki z funduszy europejskich może być system kontroli instancyjnej. Z drugiej strony mniej zorientowany czytelnik, uświadamiać może sobie że pozostawiony samotnie wnioskodawca byłby bezradny wobec tak nieuporządkowanej procedury. Wynika to jednak z założenia prawodawcy unijnego, który złożył kwestie proceduralne na barki krajowych (w tym polskich prawodawców). Jest to konsekwencją, nieoddziaływania przez Unię Europejską na krajowe prawo administracyjne, ponieważ w tym zakresie nie posiada ona kompetencji prawodawczych. W mojej ocenie brakuje nieco śmielszej konkluzji Autora, który po rozwinięciu sprzecznych uwarunkowań, niejednorodnych procedur, w których jedynym wskaźnikiem

jest wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 12 grudnia 2011 r., o konieczności realizacji zasady instancyjnej kontroli, mógłby ocenić jakość tego systemu, którego jedyną zaletą jest chyba to że w ogóle istnieje (bardziej *pro forma*) i że lepiej lub gorzej ale jednak działa. Autor tę refleksję zdaje się odkładać do części końcowej *de lege ferenda*.

Rozdział III zawiera interesującą i wartościową, aczkolwiek skłaniającą w kilku miejscach do dyskusji, analizę sądowej procedury odwoławczej w zakresie postępowań o uzyskanie dofinansowania z funduszy europejskich. Celem tej analizy było wyszczególnienie kilku postępowań jakie mogą być inicjowane na etapie odwoławczym przed różnymi kategoriami sądów polskich a zwłaszcza różnic jakie zachodzą pomiędzy systemem sądów administracyjnych a sądów powszechnych, co jest zasadniczym aspektem specyficznego charakteru tych postępowań i ich umiejscowienia w systemie odwoławczym. Tutaj także zastały omówione kolejno: postępowanie sądowo-administracyjne przed wojewódzkimi sądami administracyjnymi, skarga do Naczelnego Sądu Administracyjnego, oraz skarga konstytucyjna do Trybunału Konstytucyjnego. Analizie został także poddany problem związany z rozważaniami doktryny i orzecznictwa sądowego co do zakresu kognicji pomiędzy sądem administracyjnym, rozpoznającym kwestie proceduralne postępowania naboru wniosków, zawierania umów o dofinansowanie, a sądem cywilnoprawnym rozpoznającym kwestie realizowania umowy przez wykonawcę i wnioskodawców, czy jej rozwiązywania. Wartościowa i wnikliwa jest także dokonana dalej analiza zagadnień proceduralnych na gruncie ustawy z 30 sierpnia 2002 r., Prawo postępowania przed sądami administracyjnymi (p.p.s.a.) i ustawy wdrożeniowej z 11 lipca 2014 r., jak również aspektów podmiotowego (legitymacji skargowej) i przedmiotowego skargi do sądu administracyjnego, a także wymogów dokumentacyjnych tego typu środka odwoławczego (np. uwzględnienie, oddalenie skargi, przekazanie do ponownego rozpoznania). W tym rozdziale znalazła się również, analiza rodzajów rozstrzygnięć sądów administracyjnych w formie orzeczenia, co z punktu widzenia praktycznego ma istotny walor wyjaśniający, zwłaszcza że omówione zagadnienia poparte są licznymi aktualnymi wyrokami NSA oraz komentarzami doktryny. Rozdział III zawiera też prezentację i analizę dwóch bardziej szczególnych środków odwoławczych jakimi jest skarga kasacyjna do NSA oraz skarga konstytucyjna do TK wraz z podobnym schematem omawianych zagadnień. Rozdział III, który jest nieco pojemniejszy od rozdziału II również zawiera syntetyczne podsumowanie.

W obszernym rozdziale IV (s. 246-318) który jest polem formułowania jednej z zasadniczych dla rozprawy doktorskiej ze względu na jej tematykę tez, dokonano wnikliwej i obszernej analizy postępowań odwoławczych przed sądami międzynarodowymi a więc Trybunałem Sprawiedliwości Unii Europejskiej (z siedzibą w Luksemburgu) oraz Europejskim Trybunałem Praw Człowieka (z siedzibą w Strasburgu), który jest organem Rady Europy, uwzględniając kolejno ich funkcję w systemie sądownictwa międzynarodowego, następnie możliwość i relewantność orzeczeń tych sądów w ramach postępowań o nabór wniosków do funduszy unijnych. Z uwagi na konieczność przybliżenia ogólnych zagadnień związanych z funkcjonowaniem tych instytucji w systemie międzynarodowego sądownictwa, oraz możliwości wpływu na kształtowanie się sfery prawnej w odniesieniu do polskich podmiotów prawa, rozdział ten jest dosyć obszerny ale nie pozostaje w znaczącej dysproporcji do pozostałych rozdziałów.

W pierwszej kolejności Autor dokonuje przeglądu zagadnień związanych z działaniem TSUE, analizując rodzaje postępowań przed tym sądem, ze szczególnym uwzględnieniem, skargi o naruszenie Traktatu inicjowanej z reguły przez Komisję Europejską, a także w mniejszym zakresie, ale też odpowiednio wnikliwie przybliża pozostałe skargi przed TSUE. Autor czyni to jednak z niezbędnym zachowaniem proporcji treściowych mając na uwadze tematykę pracy, co należy przyjąć ze zrozumieniem, ponieważ pozostałe skargi nie są nadmiernie istotne z punktu widzenia procedury naborów funduszy (s. 262-274). Co do problematyki pytania prejudycjalnego, może ono być metodą nawiązania do problematyki postępowań w zakresie wykorzystywania środków unijnych i nawet zostało to poruszone przez Autora w kontekście tematyki pracy (s. 299, uchwała NSA z 16 października 2017 r. I FPS 1/17 przyp. nr 1293). Tym niemniej, omówienie to dopełnia niezbędnych ram tej instytucji, i co należy oddać Autorowi, jest bardzo rzetelne oceniając je pod kątem aktualnej bibliografii oraz podstawowego wiodącego orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości (np. s. 286). Widać w tym omówieniu, mimo z początku trudnej do uchwycenia relewantności do tematyki pracy, spory walor porządkujący, ponieważ dopełnia ono obrazu działania Trybunału, a zarazem dowodzi rzetelności warsztatu Autora, który poświęcił sporo trudu chociażby dla analizy i przytoczenia większości „kursowych” orzeczeń Trybunału Sprawiedliwości. Z tego też względu obraz działania i struktury kompetencji Trybunału jest kompletny a nie fragmentaryczny. Przyznać należy też, że w

tej części praca wykazuje spory walor dydaktyczny, gdyż zawarta tam jest wiedza szczególnie przydatna nie tylko dla studentów ale również dla osób nie mających szerszej znajomości działania Trybunału, co nawet u praktyków prawa budzi niekiedy wątpliwości. Dużą zaletą tej części rozdziału jest przytoczone przez Autora orzecznictwo polskich sądów administracyjnych, które w zasadniczy sposób interferuje i współbrzmi ze znanymi wyrokami TSUE. To czyni ten rozdział przydatnym dla osób, które posługują się prawem administracyjnym w kontekście prawa unijnego.

Autor, równie rzetelnie co wyczerpująco omawia pod koniec pracy drugi z mechanizmów – skargę indywidualną do Europejskiego Trybunału Praw Człowieka, posługując się podobnym schematem, a więc ogólną charakterystyką Trybunału i tego środka prawnego, a następnie omawia kwestię zakresu podmiotowego skargi (legitymacji procesowej) oraz zakresu przedmiotowego związanego z dziedzinami, w których wnosi się skargi do ETPCz. Cennym elementem jest omówienie wielu zagadnień proceduralnych związanych z realizacją tego uprawnienia, podobnie zresztą jak w przypadku skargi do TSUE. Dużą zaletą jest także zamieszczenie w przypisach wielu wiodących orzeczeń ETPCz adresowanych do Polski, jak również piśmiennictwa polskiej doktryny. Wszystko to czyni tę część rozdziału IV wartościową pod kątem nie tylko analizy teoretycznoprawnej ale także przydatną dla praktyków, jak również dla studentów prawa. Walor dydaktyczny rozprawy uwidacznia się w rozdziale IV bardzo wyraziście i stanowi dużą zaletę tej części pracy. Rozdział IV dowodzi też rzetelności badawczej Autora, dobrego warsztatu badawczego, skrupulatności a zarazem umiejętności efektywnego powiązania materii dosyć odległej od głównego tematu rozprawy z zespołem szczegółowych zagadnień naboru wniosków i problemu zewnętrznej (międzynarodowej) kontroli instancyjnej nad tymi procesami i procedurami.

Rozprawę doktorską zwieńcza Zakończenie, stanowiące syntezę przeprowadzonych rozważań i zawierające konkluzje dokonanych prac badawczych. W szczególności trafnie przyjęto, że przystąpienie Polski do UE wiąże się w polskim porządku prawnym z koniecznością przestrzegania dorobku prawnego i orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości. Nie jest to twierdzenie nowe w polskiej doktrynie, wiadomo bowiem że wyeksplikowane zostało szeroko w wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 11 maja 2005 r. (K 18/04) jak i z 24 listopada 2010 r. (K 32/09). Nowym twierdzeniem w polskiej doktrynie jest jednak oparta na tym twierdzeniu teza Autora, który zauważa, że na przestrzeni ostatnich lat w toku realizacji postępowań z wniosków o uzyskanie

finansowania z funduszy europejskich system procedowania tych wniosków przeobraził się z formy pierwotnie scentralizowanej, a więc dosyć prostej i przejrzystej w kierunku systemu złożonego i w dużej mierze zdecentralizowanego (s.324). W tym kontekście system naboru i rozpoznawania wniosków realizowany przez organy administracji państwowej, na obszarze czasowym perspektywy 2014-2020 (ustawy wdrożeniowej z 2014 roku) nadal jednak nie zapewniał wnioskodawcom pełnej ochrony prawnej, zwłaszcza w kwestii związanej z przypadkami nieobiektywnej oceny wniosków i zawartych do nich dokumentacji np. projektów. Wynikało to z ograniczenia sądów administracyjnych jedynie do rozpoznawania środków odwoławczych pod kątem formalnoprawnym, przy braku możliwości merytorycznej oceny konkretnej sprawy. Pomimo orzeczenia polskiego Trybunału Konstytucyjnego z 12 grudnia 2011 roku, na gruncie ustawy z 2013 roku o zasadach prowadzenia polityki rozwoju (u.z.p.p.), orzeczenie to odnosiło się do jedynie wybranych aspektów procedur odwoławczych (s. 324). Wysłunięte w związku z tym przez Autora uwagi *de lege ferenda* są dobrze uzasadnione, zwłaszcza w odniesieniu do postulatu aby przepisy ustawy wdrożeniowej oraz ustawy określającej zasady wdrażania środków unijnych w perspektywie na lata 2021-2027 jednoznacznie wskazywały na konieczność podejmowania rozstrzygnięć jednoznacznie w formie decyzji administracyjnych (s. 326). W podsumowaniu wskazana została problematyka braku możliwości merytorycznej oceny przez sądy administracyjne prawidłowości odmowy wyboru wniosku projektu do dofinansowania (s. 327). W ocenie Autora sama tylko sądowa weryfikacja sprawy wyłącznie w aspekcie formalno-prawnym jest niewystarczająca. Dodatkowo, Autor zwrócił uwagę *de lege ferenda* aby w ustawie regulującej wdrażanie funduszy unijnych, w ramach bieżącej perspektywy finansowej do 2027 r., zrezygnować z pojęcia „kompletności skargi” na rzecz zasad ogólnych obowiązujących w p.p.s.a. (s.329). Uwagi Autora w tym zakresie są nowe i poprzednio w doktrynie nie pojawiały się, poparte są też przekonującą argumentacją, sformułowaną na gruncie rzetelnego i bogatego piśmiennictwa i judykatury polskich sądów administracyjnych.

Nawiązując do tak przedstawionego problemu, Autor trafnie wskazuje i uzasadnia w swojej pracy koncepcję pytania prejudycjalnego jako dodatkowego instrumentu stwierdzania naruszeń prawa unijnego, które dosyć dobrze może odpowiadać potrzebom wnioskodawców postępowaniach o nabór środków z funduszy unijnych, zwłaszcza z

perspektywy wnioskodawców będących osobami fizycznymi lub niewielkimi podmiotami gospodarczymi.

Oprócz tego Autor przedstawił dodatkową koncepcję bazującą na działalności Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w Strasburgu, polegającą na opcji domagania się wznowienia postępowania „w przypadku niezgodności z rozstrzygnięciem organu międzynarodowego, na podstawie ratyfikowanej umowy międzynarodowej, w przypadku orzeczenia na podstawie skargi indywidualnej do ETPCz (s.330-331). Docenić w tym przypadku należy obiektywizm Autora, który nie przemilcza zasadniczej trudności w tym zakresie jaką jest długi czas procedowania przed ETPCz, co w perspektywie naborów wniosków i zasady efektywności absorpcji środków z funduszy europejskich, czynić może tę opcję niejako z góry spóźnionym żądaniem procesowym, które mimo wniesienia jeszcze w trakcie trwającej procedury naboru, raczej nie doczeka rozstrzygnięcia przed zamknięciem danego postępowania konkursowego w sprawie wniosków.

3. Zasadniczą tezę pracy doktorskiej stanowi pogląd Autora o konieczności ujednolicenia rozstrzygnięć administracyjnych dotyczących procedur wyłaniających beneficjentów funduszy unijnych. Wniosek ten należy uznać za starannie uzasadniony, a wskazane argumenty zasługują na rozważenie. W tym kontekście trafny jest postulat *de lege ferenda* co do wydawania rozstrzygnięć dotyczących procedury naboru wniosków w formie decyzji administracyjnej. Podobnie można zgodzić się z konstatacją o użyteczności procedury pytania prejudycjalnego przed TSUE dla rozstrzygnięć bazujących na prawie unijnym w dziedzinie naboru wniosków o fundusze unijne. Zarysowany we wnioskach kompleksowy, szczegółowy model zmiany stosownej regulacji stanowi z pewnością nowe i wartościowe, zarówno dla praktyki jak i nauki prawa, osiągnięcie badawcze Autora.

Bardzo wartościowa jest także analiza aspektów funkcjonowania obecnego modelu, a rozważania cechuje tutaj dojrzałość i umiejętność dostrzeżenia oraz estymacji zawiłych związków występujących między fazami administracyjną merytoryczną (przedsądową) a fazą odwoławczą przed sądami administracyjnymi.

W pracy znajduje się kilka dalszych oryginalnych wątków, stanowiących ważne elementy opisu procedur rozstrzygania konkursów na nabór wniosków o środki z funduszy, z uwzględnieniem nie tylko elementów jurystycznych, ale także praktycznego

kontekstu współpracy pomiędzy podmiotami prywatnymi a administracją państwową. Wartościowe i oryginalne są w tej mierze rozważania praktyczne Autora, także w kontekście uregulowań prawa do sądu, jedno- i dwu- instancyjności oraz trzeciej instancji odwoławczej do sądu unijnego (w kategorii najszerzej rozumianych praw z Karty Praw Podstawowych), oraz Trybunału praw człowieka (prawa EKPCz). Wyprowadzonym na tej podstawie konkluzjom odnoszącym się do realizacji w aktualnym stanie prawnym prawa kontroli instancyjnej należy się wysoka ocena. Bardzo wnikliwa i wartościowa jest także analiza prawna systemu ochrony sądowej Unii Europejskiej przed Trybunałem Sprawiedliwości w Luksemburgu.

Osiągnięciem naukowym Autora jest także przeprowadzenia drobiazgowej analizy prawnej w kontekście procedur konkursowych i wymogów formalnych w kwestii protestów i odwołań. Jest to bardzo wartościowy wątek porządkujący w oryginalny sposób aktualny stan rozważań doktryny i judykatury. Na uwagę zasługuje zwłaszcza wspomniany wcześniej pogląd rozwijający koncepcję wykreowania dodatkowego elementu kontroli sprawowanego przez oba Trybunały Unijny i Praw Człowieka. Wartościowa jest także analiza porównawcza w dziedzinie orzecznictwa obydwóch tych Trybunałów, a także koncepcja włączenia tych sądów jako opcjonalną drogę (3-ciej instancji)

Trafny wydaje się także pogląd, że należy ujednoczyć procedury naboru, oraz formę rozstrzygania przez organy administracji polskiej w formie decyzji administracyjnej.

Ważnym i oryginalnym osiągnięciem jest dokonanie wnikliwej i nadzwyczaj obszernej analizy funkcjonalnej, odnoszącej się do wszystkich elementów polskiego systemu prawa administracyjnego w ramach procedur konkursowych o nabór wniosków i jego oddziaływanie w ramach procedury sądowo administracyjnej oraz w ramach porządku prawnego Unii Europejskiej.

4. W rozprawie wykorzystano kilka metod badawczych: przede wszystkim analizę dogmatyczną, a także metodę empiryczną, podnoszącą istotnie wartość rozważań. Nie stosowano metody prawno-porównawczej. Na bardzo wysoką ocenę zasługuje zakres uwzględnionej literatury. Autor wykorzystał obszerną literaturę polską, a także wziął pod uwagę dostępne źródła w języku angielskim (np. w poz. bibliografii, między innymi: nr 176, 190, 219, 220, 239, 271, 277, 278, 285) jak również bardzo bogate orzecznictwo

wojewódzkich sądów administracyjnych oraz Naczelnego Sądu Administracyjnego. Ta analiza jest wnikliwa i wartościowa. Autor uwzględnił nadto źródła dostępne w Internecie, podając adresy odpowiednich stron www.

Analiza dogmatyczna w zakresie prawa administracyjnego, oparta na szerokim wykorzystaniu literatury i bardzo obszernego orzecznictwa Sądu Administracyjnego, stanowi kolejny mocny punkt pracy. Jest ona nadzwyczaj rzetelna i drobiazgową, a zarazem ostrożną i wyważoną. Autor bardzo sprawnie posługuje się wszystkimi metodami egzegezy, stosując trafnie właściwą terminologię administracyjną, cywilistyczną i teoretyczno-prawną.

5. Praca świadczy o umiejętności zastosowania konstrukcji teoretycznych, a wywody cechuje właściwy porządek logiczny, co dobrze świadczy o ogólnej wiedzy teoretycznej Autora. Generalnie rzecz ujmując Autor wykazuje bardzo duże zdolności analityczne, a jego rozważania są w tej mierze nadzwyczaj wnikliwe, jak i umiejętność syntezy i budowania własnych konstrukcji teoretycznych dających szerszy obraz całości. Bez wątplenia przeprowadzone rozważania doprowadziły do sformułowania znaczących i oryginalnych wniosków oraz nowych tez przydatnych dla nauki i praktyki prawa administracyjnego.

Jest to bardzo samodzielna, napisana na wysokim poziomie merytorycznym praca. Jej treść w pełni odpowiada tematowi, a struktura i kolejność rozdziałów jest prawidłowa, także tezy pracy przedstawiono w sposób staranny i kompletny. Należy zauważyć, iż to właśnie wnikliwe rozważania zawarte w recenzowanej pracy pozwalają czytelnikowi na głęboką refleksję i wysnucie jeszcze dalej idących wniosków.

6. Lektura pracy skłania także do pewnych uwag polemicznych. Problematyka rozdziału II dotycząca wnoszenia i rozpoznawania protestów i odwołań przez organy a zawiera koncepcję zakładającą zakaz pogorszenia sytuacji prawnej wnioskodawcy w wyniku ponownej oceny merytorycznej projektu w wyniku procedury odwoławczej. Jest to reminiscencją zasady zakazu negatywnego *reformationis in peius*, Jakkolwiek pogląd Autora oparty jest na piśmiennictwie (przyp. nr 650 s. 165), może on budzić niekiedy zastanowienie, chociażby w związku z możliwością ujawnienia nowych, negatywnych ale istotnych dla oceny danej sprawy okoliczności (w tym dotyczących sfery samego wnioskodawcy) co może, a nawet powinno być uwzględniane przez organ administracji

ponownie rozpoznający sprawę. Z drugiej strony Autor, w tym rozdziale formułuje istotną uwagę i refleksję co do braku suspensywnego charakteru wniesionego protestu, przez co nie powoduje on zatrzymania wyłaniania pozostałych wnioskodawców do dofinansowania (s.165). W efekcie podważony jest sens całej procedury odwoławczej, która nawet po rozpatrzeniu na korzyść wnioskodawcy może być już w międzyczasie zakończona, a środki ostatecznie rozdysponowane pomiędzy innych uczestników konkursu. W tym zakresie Autor zwraca uwagę na konflikt pomiędzy zasadą szybkości i efektywności absorbowania środków z funduszy a prawem do instancyjności. Obie te zasady kolidują wzajemnie. Jest to najistotniejsza refleksja tego rozdziału, z tym że sam Autor jednoznacznie nie rozstrzyga, która z tych zasad jest ważniejsza. Może wynikać to z tego, że teza rozprawy oparta jest na prawie do odwołania się w ramach procedury ubiegania się o środki z funduszy i siłą rzeczy Autor stanął tu w niekomfortowej sytuacji polemiki z własnym założeniem. Tym niemniej odrobina polemiki w tym miejscu była by pożądana.

Po drugie, w rozdziale II (s. 240), poruszana jest problematyka związana z wnoszeniem skargi kasacyjnej bezpośrednio do NSA zamiast do TK, i jak wskazuje Autor wyłącza to opcje autokontroli sądu. Być może jest to jednak bardziej zaletą z uwagi na szybkość postępowania w konkretnej sprawie. W szczególności, można by jeszcze istotnie pogłębić wątek analityczny w tym zakresie, ponieważ rozwinięcie tej części rozważań ułatwiłoby zapewne wysunięcie znacznie szerszych wniosków *de lege ferenda* w końcu pracy.

Podobne refleksje nasuwają się w odniesieniu do rozdziału IV, gdzie bardzo zwięźle odniósł się Autor do wątku wymogów formalnych pytań prejudycjalnych i zasugerować można uwypuklenie wśród ogólnych wymogów, wymogu wąskiego ujmowania tematyki pytania prejudycjalnego na temat konkretnej sprawy, w ścisłym związku z prawem unijnym, co ma być zasadniczym elementem tak sformułowanego pytania prejudycjalnego.

W zakresie rozróżnienia pomiędzy postępowaniami przed TSUE (postępowanie prejudycjalne) i przed ETPCz (skarga indywidualna wnioskodawcy) należałoby wyraźniej zaakcentować zalety procedury prejudycjalnej, która jest dosyć sprawna i z reguły trwa nieco dłużej niż rok, a więc można domniemywać, że byłoby takie postępowanie efektywne w kontekście napiętych ram czasowych procedury naboru wniosków do dofinansowania. Natomiast argumenty Autora co do skargi indywidualnej

wnioskodawcy do ETPCz w związku z rozstrzygnięciem w postępowaniu naboru wniosków brzmią chyba zbyt optymistycznie i zadać można pytanie, czy jeśli nawet jest możliwa taka droga, to wobec wieloletniej długotrwałości tych postępowań nie wydaje się żeby miała ona realny walor praktyczny.

Na marginesie wskazać można, iż Autor na początku rozdziału IV zestawiając ze sobą system unijny i konwencyjny pominął kwestię wyroku (opinii) Trybunału Sprawiedliwości UE w sprawie C 2/13 z 18 grudnia 2014 r., w kwestii związanej z brakiem możliwości przystąpienia UE do Europejskiej Konwencji Praw Człowieka (na podstawie art. 6 TUE), tymczasem napomknięcie o tym wyroku w kontekście szczegółowej analizy obydwóch systemów prawnych byłoby wskazane. Tym bardziej, że opinia ta jest dosyć istotna gdyż Trybunał Sprawiedliwości UE stwierdził tam, że w aktualnej sytuacji brak jest możliwości udzielenia dostatecznej ochrony w tym zakresie, na zasadzie wzajemnej współpracy pomiędzy UE a Radą Europy ze względu na wzajemną niejednorodność obydwóch systemów, jak również ich systemów sądowniczych.

7. Recenzowana praca napisana została jasnym, starannym językiem i bardzo wnikliwie porządkuje dotychczasowy stan dociekań doktryny i orzecznictwa w odniesieniu do problematyki określonej tematem pracy. Język pracy jest bardzo klarowny, nadzwyczaj ścisły i wyraża jasno myśli Autora, sprawiając, że pracę czyta się łatwo, a jej treść nigdzie nie budzi wątpliwości. Jest to bardzo mocny punkt pracy, dotyczącej przecież bardzo zawilej problematyki. Na podkreślenie zasługuje także nienaganny, elegancki styl, łączący łagodność formy z umiejętnością prezentacji własnych poglądów w nienarzucający się sposób. Bibliografia jest kompletna, a przyjęta w pracy terminologia konsekwentnie wspiera główne tezy Autora. Redakcja graficzna nie budzi zastrzeżeń, dzięki temu praca jest uporządkowana i przejrzysta.

Na marginesie nasuwają się pewne uwagi redakcyjne. W pracy trafiają się z rzadka usterki redakcyjne i literacyjne, na przykład:

Rozdział I s. 67 od dołu 1-szy wers „orzecznictwo unijnych sądów” lepiej zmienić na Trybunał, s. 89 13 wers od dołu „określonego okresu” (literówka), s.105 2-gi akapit brakuje słowa „charakter”, s. 107 2-gi akapit początek brakuje litery (e)
Rozdział II s. 199 1-szy akapit ”sądy administracyjne(j)” , s. 203 7-my akapit „z brakiem(m)”

Rozdział III s. 241 przyp.999” dokonanie autokontroli zaskarżonego orzeczeni(e)”, s. 243 2-gi akapit 1-sze zdanie: zdanie to ma niejasne zakończenie.

Rozdział IV s.311 1-szy akapit od góry 3 zdanie” wydanie wyrok(u)”, s. 325 1-szy akapit od góry 11 zdanie brakuje słowa „było”, s. 322 UE nie jest stroną EKPCz (mimo treści art. 6 TUE, brak możliwości przystąpienia UE do EKPCz wynika na podstawie opinii TSUE z 2013 r.).

8. Powyższe uwagi nie umniejszają w istotnym stopniu bardzo wysokiej oceny wysiłku badawczego i kompetencji merytorycznych Autora w dziedzinie prawa cywilnego. Jednak w przypadku przygotowywania tej pracy do publikacji, co zasługiwałoby na jednoznaczne poparcie, niezbędne byłoby wprowadzenie do jej tekstu wskazanych poprawek edytorskich i ewentualne ponowne przemyślenie uwag polemicznych.

Jestem przekonany, że uwzględnienie tych uwag podniosłoby wartość pracy, sprawiając, że zawarte w niej interesujące i wnikliwe rozważania, staną się jeszcze bardziej czytelne dla szerszego kręgu prawników. Opublikowana praca mgr Marka Martyniuka „*Procedura odwoławcza w systemie realizacji polityki spójności Unii Europejskiej w Polsce. Status quo i perspektywy*” stanowić będzie w literaturze przedmiotu bardzo cenną i potrzebną pozycję, zwłaszcza dla prawników stosujących w praktyce prawo administracyjne i procedurę p.p.s.a. i szeroko rozumiane prawo gospodarcze w kontekście działalności finansowanej z funduszy unijnych, zwłaszcza procedur naboru wniosków.

Lektura pracy pozwala bardzo pozytywnie ocenić ogólną umiejętność jej Autora do samodzielnego prowadzenia pracy naukowej. Zarówno treść pracy jak i zastosowane metody badawcze świadczą o zasługującej na uznanie dojrzałości naukowej, a także o uzyskaniu wiedzy koniecznej do podjęcia bardziej złożonych i odpowiedzialnych obowiązków dydaktycznych.

Praca świadczy o uzdolnieniach badawczych Autora oraz o pracowitości, a zarazem dyscyplinie w zakresie wysuwanych twierdzeń. Układ pracy odzwierciedla także bardzo dojrzałe podejście do tematu i świadczy o doskonale zorganizowanym warsztacie badawczym. Daje tutaj o sobie znać duży potencjał twórczy, którego Autor jest świadomy i którym skutecznie kieruje.

9. W myśl ustawy z dnia 14 marca 2003 r. o stopniach naukowych i tytule naukowym niniejsza recenzja zawierać powinna odpowiedź na pytanie czy oceniana rozprawa doktorska stanowi oryginalne rozwiązanie problemu naukowego, a w konsekwencji czy spełnia wymagane kryteria materialne i formalne, w szczególności czy została poprawnie, logicznie skonstruowana i prowadzi do oryginalnych wniosków, uzyskanych za pomocą poprawnych metod badawczych.

Ocenie podlegała także konstrukcja pracy, z punktu widzenia proporcji treści o charakterze sprawozdawczym lub analitycznym do wywiedzionych na ich podstawie wątków syntetycznych, a w szczególności jej zwieńczenie w postaci nowych tez przydatnych dla nauki lub praktyki prawa. Szczególny nacisk każe ustawa położyć także na ocenę umiejętności zastosowania konstrukcji teoretycznych, na poprawność, logiczność wywodów, świadcząca o ogólnej wiedzy teoretycznej autora i wreszcie umiejętności formalnych, zwłaszcza poprawności językowej, redakcyjnej i edytorskiej.

Mając na uwadze całokształt uwag zawartych w niniejszej recenzji, a zwłaszcza biorąc pod uwagę walor nowości i oryginalność ocenianej pracy oraz ogólną wiedzę teoretyczną w dziedzinie prawa administracyjnego i prawa Unii Europejskiej wykazaną przez Autora, jestem w pełni przekonany, że rozprawa doktorska mgr Marka Martyniuka, „*Procedura odwoławcza w systemie realizacji polityki spójności Unii Europejskiej w Polsce. Status quo i perspektywy*”, odpowiada wskazanym wyżej kryteriom, spełniając wymagania stawiane wobec prac doktorskich przez art. 13 ust. 1 ustawy z dnia 14 marca 2003 r. o stopniach naukowych i tytule naukowym i uzasadnia dopuszczenie Doktoranta do dalszych czynności w postępowaniu o nadanie stopnia doktora nauk prawnych.


/ prof. UAM dr hab. Marcin Sokołowski/