

## **Recenzja**

### **w postępowaniu habilitacyjnym dra Dariusza Kowalskiego w dziedzinie nauk społecznych w dyscyplinie nauki prawne**

Przedstawiona recenzja została sporządzona w ramach pełnienia przez mnie funkcji recenzentki w Komisji habilitacyjnej powołanej na podstawie postanowienia nr 1/12/2024 Rady Naukowej Instytutu Prawa Uniwersytetu SWPS z dnia 10 grudnia 2024.

Recenzję przygotowano na podstawie: 1) autoreferatu przedstawiającego opis dorobku i osiągnięć naukowych, kariery zawodowej i istotnej aktywności naukowej, 2) osiągnięcia naukowego: monografia habilitacyjna – *Instrumenty finansowe Unii Europejskiej w polskim systemie prawnym*, Warszawa 2024, wyd. CH Beck, ss. 288, ISBN 978- 83-8356-343-5, 3) wykazu osiągnięć naukowych, 4) kopii publikacji autorstwa dra Dariusza Kowalskiego w wersji papierowej i elektronicznej.

#### **1. Kryteria oceny**

Zgodnie z art. 219 ust. 1 ustawy z dnia 20 lipca 2018 r. –, (t. j. Dz.U. 2023 r. poz. 742, ze zm.), powoływanej dalej jako ustawa, stopień doktora habilitowanego może być nadany, w dyscyplinie nauki prawne, osobie, która spełnia trzy kumulatywne wymagania:

- 1) ma stopień doktora,
- 2) posiada w dorobku osiągnięcia naukowe albo artystyczne, stanowiące znaczny wkład w rozwój określonej dyscypliny, w tym co najmniej:
  - a) 1 monografię naukową wydaną przez wydawnictwo, które w roku opublikowania monografii w ostatecznej formie było ujęte w wykazie sporządzonym zgodnie z przepisami wydanymi na podstawie art. 267 ust. 2 pkt 2 lit. a, lub
  - b) 1 cykl powiązanych tematycznie artykułów naukowych opublikowanych w czasopismach naukowych lub w recenzowanych materiałach z konferencji międzynarodowych, które w roku opublikowania artykułu w ostatecznej formie były ujęte

w wykazie sporządzonym zgodnie z przepisami wydanymi na podstawie art. 267 ust. 2 pkt 2 lit. b, lub

c) 1 zrealizowane oryginalne osiągnięcie projektowe, konstrukcyjne, technologiczne lub artystyczne;

3) wykazuje się istotną aktywnością naukową albo artystyczną realizowaną w więcej niż jednej uczelni, instytucji naukowej lub instytucji kultury, w szczególności zagranicznej.

W przypadku Habilitanta zastosowanie będą miały pkt. 1, 2 lit. a) i 3 ust. 1 art. 219 ustawy.

## **2. Warunek określony w pkt 1 ust. 1 art. 219 ustawy – posiadanie stopienia doktora**

Pierwsze kryterium zostało spełnione. Habilitant uzyskał stopień naukowy doktora nauk prawnych w zakresie prawa (specjalność: prawo konstytucyjne) na mocy uchwały Rady Wydziału Prawa, Uniwersytetu w Białymstoku z 27 listopada 2015 r. (tytuł rozprawy doktorskiej: *Prawne uwarunkowania zwrotnego finansowania sektora mikro, małych i średnich przedsiębiorstw ze środków publicznych w Polsce*, promotor rozprawy doktorskiej: prof. dr hab. Joanna Salachna; promotor pomocniczy: dr Marcin Tyniewicki, recenzenci: dr hab. Robert Ciborowski oraz dr hab. Wojciech Gonet).

## **3. Warunek określony w ust 1 pkt 2a art. 219 ustawy – posiadanie w dorobku osiągnięcia naukowego stanowiącego znaczny wkład w rozwój określonej dyscypliny, w tym co najmniej: 1 monografii naukowej wydanej przez wydawnictwo, które w roku opublikowania monografii w ostatecznej formie było ujęte w stosowanym wykazie**

### **3.1. Publikacja monografii w wydawnictwie, które w roku opublikowania monografii w ostatecznej formie było ujęte w stosowanym wykazie**

Habilitant wskazał jako osiągnięcie naukowe stanowiące znaczny wkład w rozwój określonej dyscypliny monografię: *Instrumenty finansowe Unii Europejskiej w polskim systemie prawnym*, Warszawa 2024, ss. 288, opublikowaną w wydawnictwie C.H. Beck. Wydawnictwo to w roku opublikowania monografii w ostatecznej formie było ujęte w wykazie wydawnictw publikujących recenzowane monografie naukowe ogłoszonym komunikatem Ministra Edukacji i Nauki z dnia 22 lipca 2021 r. (poziom I, 80 pkt., Lp. 623, UIW 66800). Recenzję monografii sporządził prof. dr hab. Maciej Perkowski. Tę część warunku należy zatem uznać za spełnioną.

### **3.2. Posiadanie w dorobku monografii będącej osiągnięciem naukowym stanowiącym znaczny wkład w rozwój dyscypliny nauki prawne**

#### **3.2.1. Waga i aktualność problematyki, zgodność tytułu z treścią pracy**

Habilitant przedstawił monografię habilitacyjną, której przedmiotem jest analiza prawnych i instytucjonalnych uwarunkowań wdrażania instrumentów finansowych UE w Polsce. Książka stanowi oryginalne i autorskie ujęcie problemów i zagadnień związanych z tą problematyką i jest pierwszym kompleksowym opracowaniem dotyczącym oceny prawa unijnego i polskiego z tego zakresu.

Problematyka instrumentów finansowych o charakterze zwrotnym jest obecnie szczególnie aktualna w kontekście polityki gospodarczej i realizacji celów rozwojowych w Polsce, zwłaszcza w obliczu wyzwań związanych z koniecznością ożywienia gospodarki po kryzysie wywołanym pandemią COVID-19 oraz skutkami wojny na Ukrainie. Instrumenty te, takie jak pożyczki czy poręczenia, stanowią bowiem ważne narzędzie wspierające realizację projektów inwestycyjnych, w tym w obszarze badań i innowacji, zrównoważonego rozwoju, wprowadzania nowych technologii czy wspierania konkurencyjności gospodarki. Mają one również szczególne znaczenie dla małych i średnich przedsiębiorstw (MŚP), które są fundamentem gospodarki w Polsce i w całej Unii Europejskiej. Dzięki instrumentom finansowym MŚP mogą uzyskać dostęp do kapitału, który w komercyjny sposób może być trudny do pozyskania, co w efekcie wpływa na wzrost gospodarczy i stabilność rynku pracy. W Polsce, gdzie MŚP stanowią 99,8% wszystkich firm (Raport o stanie sektora małych i średnich przedsiębiorstw w Polsce 2024, PARP), ich wsparcie jest kluczowe dla dalszego rozwoju gospodarki, a w skali całej UE dla utrzymania globalnej konkurencyjności. Ponadto instrumenty finansowe, działając na zasadzie dźwigni finansowej, umożliwiają wykorzystanie stosunkowo niewielkich środków publicznych do uruchomienia znacznie większych kwot kapitału prywatnego na realizację projektów.

Wybór przez Habilitanta problematyki dotyczącej prawnych uwarunkowań funkcjonowania instrumentów finansowych UE w polskim porządku prawnym jest niezwykle trafny, ponieważ pozwolił na wyciągnięcie wniosków oraz postulatów *de lege ferenda*, które mogą znacząco wpłynąć na optymalizację wykorzystania środków unijnych w Polsce. Prawidłowe zarządzanie tymi instrumentami ma kluczowy wpływ na efektywność alokacji funduszy, a także na sukces i stabilność finansową realizowanych projektów.

Tytuł monografii habilitacyjnej – „Instrumenty finansowe Unii Europejskiej w polskim systemie prawnym” – precyzyjnie odzwierciedla główne zagadnienia, które zostały szczegółowo omówione w treści. Dzięki temu stanowi spójną zapowiedź analizowanych w książce problemów.

### **3.2.2. Poprawność metodologiczna, sformułowanie tez oraz problemów i celów badawczych**

Zastosowana w pracy metodologia została przedstawiona w części zatytułowanej „Wstęp” w § 6 „Metodologia prowadzonych badań” (s. 9-10). Zgodnie z tą charakterystyką w rozprawie zastosowano metodę dogmatyczno-prawną oraz analiz porównawczych. Dodatkowo w rozprawie habilitacyjnej zastosowano analizy o charakterze ekonomicznym.

Praca ma charakter analityczno-opisowy i poprawnie zastosowano w niej, takie techniki badawcze jak: analiza literatury przedmiotu, aktów prawa UE i prawa krajowego i orzecznictwa. W rozdziale VII „Ocena procesów wdrożeniowych na bazie dotychczasowych doświadczeń” (s. 240-244) zastosowano metodę prawnoporównawczą i przeanalizowano system wdrażania instrumentów finansowych UE we Włoszech i na Węgrzech (Autor nie wspomina o tym we „Wstępie”). Przyjęte metody badawcze odpowiadają założonym celom badawczym.

We „Wstępie” należało doprecyzować, co oznacza metoda analiz porównawczych. Autor wskazuje jedynie (s. 10), że dzięki tej metodzie „przeprowadzono ocenę poszczególnych instrumentów finansowych na tle innych narzędzi realizacji zadań publicznych, jakimi dysponuje państwo”. Nie skonkretyzowano, o jakie narzędzia chodzi. Nie wynika to również z rozdziału III „Charakterystyka instrumentów finansowych na tle innych narzędzi realizacji zadań publicznych”. Ponadto należało dokładniej określić, co oznaczają analizy o charakterze ekonomicznym. W przypadku pracy o charakterze interdyscyplinarnym (s. 10) szczegółowe opisanie metodologii jest bardzo ważne, ponieważ umożliwia jasne określenie, w jaki sposób łączone są różne podejścia naukowe i jakie narzędzia zostały wykorzystane do rozwiązania problemu/ów badawczych. Interdyscyplinarność oznacza bowiem integrację metod z różnych dyscyplin nauki, co może rodzić wyzwania związane z ich spójnością i porównywalnością wyników badań. Dokładny opis metodologii pozwoliłby zapewnić transparentność przedstawionych w monografii badań oraz zminimalizować ryzyko błędów interpretacyjnych.

Książka dotyczy trzech ogólnych problemów badawczych sformułowanych w § 5 „Wstępu” zatytułowanym „Cele, problemy badawcze oraz teza i jej założenia” (s. 6-7).

Pierwsze z pytań badawczych brzmi – „jaki jest zakres oraz charakter oddziaływania instrumentów finansowych EU?”. Jak wyjaśnia Autor (s. 6), chodzi o ustalenie „jak instrumenty te oddziałują na gospodarkę, a w konsekwencji ustalenie, czy mogą być skutecznym narzędziem realizacji zadań publicznych?”. Drugim ogólnym problemem badawczym jest „ustalenie, czy konstrukcja i stosowanie przepisów regulujących zasady realizacji zadań publicznych w tej formie [instrumentów finansowych] zapewnia optymalne wykorzystanie tych narzędzi?”. Trzeci ogólny problem badawczy dotyczy „efektywności wdrażania instrumentów finansowych w Polsce na tle innych krajów UE”. Prawidłowe określenie problemów badawczych wymaga zdefiniowania kluczowego dla rozprawy terminu pojawiającego się w pierwszym i drugim ogólnym problemie badawczym, jakim jest „zadanie publiczne” oraz odpowiedzi już na wstępie, czy instrumenty finansowe nie służą również realizacji zadań innych niż publiczne i czy w dziedzinie instrumentów finansowych nie mamy do czynienia z nierozdzielnością interesu publicznego i prywatnego? Natomiast trzecie ogólne pytanie badawcze wymaga doprecyzowania pojęcia efektywności. Efektywność wdrażania instrumentów finansowych może być bowiem różnie rozumiana jako: 1) optymalne wykorzystanie dostępnych zasobów dla realizacji zamierzonych celów, 2) realny dostęp ostatecznych odbiorców do tych instrumentów i faktyczne ich wykorzystanie, 3) trwałe korzyści i pobudzenie dalszego rozwoju gospodarczego lub społecznego, 4) skuteczne monitorowanie wykorzystywanych środków i zapobieganie nadużyciom. Zdefiniowanie pojęcia efektywności pozwoliłoby na odróżnienie go od innych terminów bliskoznacznych, np. pojawiających się w rozprawie pojęć skuteczności (np. we fragmencie na stronie s. 172 – „Podstawowym celem badawczym niniejszego opracowania jest ocena skuteczności systemu wdrażania instrumentów finansowych w Polsce”) i optymalności (np. szczegółowy problem badawczy nr 5 „Czy prawodawca optymalnie uregulował procesy wdrażania instrumentów finansowych na poziomie instytucji uczestniczących w ich wdrażaniu?” oraz nr 6 „Czy prawodawca optymalnie uregulował procesy wdrażania instrumentów finansowych na poziomie ostatecznych odbiorców, uwzględniając również właściwe zabezpieczenie ich praw?” (s. 8). Większa precyzja terminologiczna pozwoliłaby na powiązanie rozwijanych w dalszej części pracy rozważań z rozwiązaniem trzech ogólnych problemów badawczych i przedstawienie propozycji ich rozwiązań w ostatnim rozdziale pracy „Konkluzje oraz postulaty *de lege ferenda*”. W rozdziale tym otrzymujemy odpowiedzi na osiem szczegółowych pytań badawczych, które nie zawsze są skorelowane z trzema ogólnymi problemami wskazanymi we „Wstępie”.

Na stronach 8 i 9 monografii habilitacyjnej określono główny cel badawczy rozprawy. Jest nim „ocena regulacji odnoszących się do wdrażania instrumentów finansowych w kontekście

realizacji przez nie określonych zadań publicznych, ze szczególnym uwzględnieniem wyważenia praw ostatecznych odbiorców oraz bezpieczeństwa środków publicznych. W przypadku zidentyfikowania nieskuteczności obowiązujących norm zaproponowane zostaną działania pozwalające na wykorzystanie tych instrumentów w sposób efektywny”. Cel badawczy został sformułowany niepoprawnie pod względem formalnym i językowym. Zwrot „przez nie” może odnosić się zarówno do „instrumentów finansowych”, jak i do „regulacji”, co wprowadza niejednoznaczność. Ponadto nie jest jasne, czy Autor uznaje za zadania publiczne ochronę praw ostatecznych odbiorców oraz zapewnienie bezpieczeństwa środków publicznych. Ponadto „nieskuteczność obowiązujących norm” nie jest precyzyjnym sformułowaniem. Norma prawna może być nieskuteczna w różnych aspektach: może nie być stosowana, być nieskutecznie egzekwowana lub nie osiągać zamierzonych celów.

Habilitant wskazuje również na tezę pracy (s. 9). Zgodnie z nią: „obecny system prawny wyznaczający ramy prawne wdrażania instrumentów finansowych, pomimo znaczącej ewolucji w ostatnich latach, nadal ogranicza właściwą dystrybucję środków publicznych – co wpływa na prawidłową realizację zadań publicznych w tej formie. Przyczyną tego są w szczególności niestabilne ramy prawne regulujące ten obszar aktywności państwa oraz niewłaściwe wyważanie mechanizmów gwarantujących bezpieczeństwo środków publicznych oraz prawa ostatecznych odbiorców, co przekłada się na atrakcyjność tych narzędzi z punktu widzenia ich beneficjentów”. Nie jest jasne do czego odnosi się sformułowanie „w tej formie”. We fragmencie „co przekłada się na atrakcyjność tych narzędzi z punktu widzenia ich beneficjentów” – chodzi o negatywny wpływ na atrakcyjność. Poprawna wersja mogłaby zatem brzmieć: „co zmniejsza atrakcyjność tych instrumentów dla ich potencjalnych beneficjentów.” Jednak podstawowa uwaga do sformułowanej przez Habilitanta tezy dotyczy tego, że teza jest twierdzeniem, które odpowiada na postawiony problem badawczy. Zacytowana w recenzji teza tylko częściowo ma związek z ogólnymi problemami badawczymi sformułowanymi we „Wstępie” do monografii habilitacyjnej, w szczególności nie odpowiada na pytania: jaki jest zakres oraz charakter oddziaływania instrumentów finansowych EU? oraz jaka jest efektywność wdrażania instrumentów finansowych w Polsce na tle innych krajów UE?

### **3.2.3. Struktura pracy i ocena poszczególnych rozdziałów**

Monografia habilitacyjna liczy 326 stron. Składa się ze spisu treści, wykazu skrótów, wykazu literatury, wykazu raportów, analiz oraz innych źródeł, wykazu aktów prawnych,

wykazu orzecznictwa, Wstępu, ośmiu rozdziałów, Konkluzji oraz postulatów *de lege ferenda* i indeksu rzeczowego. Układ i konstrukcja pracy nie budzą zastrzeżeń.

We „Wstępie” zdefiniowano problemy, cele badawcze, tezę oraz opisano zastosowaną w rozprawie metodologię. W tej części monografii powinien znaleźć się również zarys struktury pracy oraz krótka charakterystyka treści jej poszczególnych rozdziałów.

Rozdziały pogrupowane są prawidłowo w trzy większe części. W pierwszej części omówiono genezę i rozwój pojęcia instrumentów finansowych, różnice w ich definiowaniu, a także rodzaje narzędzi stosowanych w ramach wdrażania. Zidentyfikowano również szczególne cechy poszczególnych grup instrumentów oraz wyzwania związane z ich implementacją, ze szczególnym uwzględnieniem ewolucji prawnych ram finansowych w Polsce oraz UE. Część druga to analiza systemu instytucjonalnego oraz działań związanych z wdrażaniem tych instrumentów, wskazująca na rolę poszczególnych podmiotów w tym zakresie oraz podstawowe procesy administracyjne związane z dystrybucją funduszy. Ostatnia część pracy poświęcona została ocenie efektywności wdrożenia instrumentów finansowych, ze szczególnym uwzględnieniem doświadczeń z poprzednich perspektyw finansowych. Przeprowadzono także ocenę przyszłych wyzwań związanych z wykorzystaniem tych instrumentów.

Celem pierwszego rozdziału monografii było określenie zakresu pojęcia instrumenty finansowe UE (s. 14). W rozdziale tym (s. 20-22) przyjęto jako najpełniejszą i optymalną definicję instrumentów finansowych UE oraz punkt odniesienia dla dalszych rozważań definicję z rozporządzenia finansowanego UE (art. 2 pkt 29 rozporz. 2018/1046). Nie jest to słuszne podejście. Definicja ta nie obejmuje bowiem instrumentów finansowych działających na zasadzie zarządzania dzielonego, o czym świadczy sformułowanie „instrument finansowy oznacza unijny środek wsparcia finansowego przekazywany z budżetu [UE], (...) który może być łączony (...) ze środkami finansowymi podlegającymi zarządzaniu dzielonemu (...)”. Przy definiowaniu instrumentów finansowych UE warto było zwrócić zatem uwagę na metody wykonywania budżetu UE oraz na polskie rozwiązania prawne to umożliwiające, w szczególności definicję „środków europejskich” z ustawy o finansach publicznych (art. 2 pkt 5 w zw. z art. 5 ust. 3 pkt 1, 2, 4 i 5a-5c tego aktu prawnego). Ponadto w rozdziale I monografii nie uwzględniono definicji terminu „wsparcie zwrotne” z art. 5 pkt 12 z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju. Nie scharakteryzowano również dotacji warunkowej (art. 57 rozporządzenia ogólnego 2021/1060), która podlega pełnemu lub częściowemu zwrotowi i tym samym jest instytucją prawno-finansową wykazującą pewne podobieństwa do instrumentu finansowego.

Ze względu na liczne definicje normatywne instrumentu finansowego w aktach prawa polskiego i unijnego oraz nie zawsze spójne odesłania prawa krajowego do prawa UE trafniejszym podejściem byłoby raczej określenie cech charakterystycznych instrumentu finansowego UE, np. możliwość ponownego wykorzystania środków z instrumentów finansowych. Należało także na początku monografii określić, czy obejmuje ona swoim zakresem przedmiotowym jedynie instrumenty finansowe mające zastosowanie w ramach unijnej polityki spójności, czy również, np. instrumenty finansowe UE w ramach wspólnej polityki rolnej, Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności, Programu InvestUE oraz uzasadnić, dlaczego ich analiza została pominięta w monografii.

Rozdział II dotyczący ram prawnych dla instrumentów finansowych EU należałoby rozpocząć od analizy unijnego rozporządzenia finansowego jako podstawowego aktu kształtującego system funkcjonowania finansów publicznych w UE. Na stronie 52 błędnie podano lata dwóch pierwszych perspektyw budżetowych – I pakiet Delorsa 1898-1993 zamiast 1988-1992 oraz II pakiet Delorsa 1994-1999 zamiast 1993-1999. Ponadto na s. 57 nieprawidłowo stwierdzono, iż perspektywa jest 6-letnia „plus 3 lata na rozliczenie”. Wszystkie dotychczasowe perspektywy finansowe były 7-letnie (oprócz pierwszej 5-letniej). Natomiast ramy czasowe kwalifikowalności wydatków, o które pewnie Autorowi chodzi w nieprecyzyjnym sformułowaniu „3 lata na rozliczenie”, zostały określone w art. 63 rozporządzenia ogólnego oraz szczegółowo opisane w Wytocznych kwalifikowalności. Wydatki kwalifikowalne nie mogą być poniesione wcześniej niż 1 stycznia 2021 r. oraz później niż 31 grudnia 2029 r., zgodnie z zasadą N+3 (a dla ostatniego roku – 2027 – N+2). Na stronie 65 błędnie określono cel – Europa bliska obywatelom (CP5) jako mający charakter terytorialny. Cele unijnej polityki spójności miały taki charakter w perspektywie 2007-2013 i oznaczało, to że danym celem objęte były konkretne terytoria (regiony) UE. Realizacja CP5 ma natomiast zmierzać do zapewnienia spójności terytorialnej UE. Na stronie 65 monografii pojawia się informacja, że programy operacyjne (PO) „są przygotowywane”. W związku z tym, że praca została przygotowana według stanu prawnego na koniec stycznia 2024 (s. 10), należało tę informację uaktualnić. PO zostały zatwierdzone przez Komisję pod koniec 2022 i na początku 2023. We Wnioskach kończących rozdział II Habilitant skupił się na wadach wynikających z funkcjonowania wieloletnich ram finansowych. Należało zwrócić uwagę również na korzyści. Wieloletnie planowanie budżetowe zapewnia bowiem stabilność finansową oraz zwiększa efektywność zarządzania funduszami unijnymi. Ustalając budżet na kilka lat z góry, można planować realizację wieloletnich projektów, co daje pewność finansowania na poziomie krajów członkowskich, regionów i beneficjentów funduszy. Dzięki temu, projekty realizowane, np. w



ramach polityki spójności mogą być skutecznie wdrażane i monitorowane w długim okresie, co sprzyja realizacji unijnych celów strategicznych. Mimo że zmiany ram prawnych i organizacyjnych w poszczególnych perspektywach finansowych mogą wiązać się z pewnymi wyzwaniami, to jednocześnie pozwalają na dostosowywanie polityki spójności i innych programów UE do zmieniających się warunków gospodarczych, społecznych i technologicznych. Zmiany umożliwiają większą elastyczność w odpowiedzi na zmieniające się wyzwania, dają możliwość wprowadzania innowacji i usprawnień oraz dostosowania wieloletniego budżetu do nowych priorytetów politycznych UE.

Szczegółowe uwagi dotyczące rozdziału III obejmują trzy kwestie. Po pierwsze, administracja wykorzystuje instrumenty finansowe głównie w zarządzaniu rozwojem, ponieważ umożliwiają one realizację inwestycji, wsparcie przedsiębiorczości i innowacji. Środki te pomagają stymulować wzrost gospodarczy, poprawiać jakość życia mieszkańców i zwiększać konkurencyjność regionów. Habilitant nie wyjaśnił dlaczego uważa inaczej, że to świadczenie usług publicznych (administracja świadcząca) jest obszarem, w ramach którego stosuje się przede wszystkim instrumenty finansowe (s. 85). Po drugie, w § 4 rozdziału III *Zadania publiczne, które mogą być realizowane z wykorzystaniem instrumentów finansowych* nie zdefiniowano, czym jest zadanie publiczne oraz opisano te zadania bardzo ogólnie nie podając źródeł informacji na ich temat. Biorąc pod uwagę, że wydatkowanie każdego euro jest dokładnie zaplanowane w dokumentach programowych na poziomie unijnym i krajowym można było w rozprawie habilitacyjnej precyzyjnie określić na podstawie analizy tych dokumentów w szczególności PO, jakie zadania mają być realizowane dzięki instrumentom finansowym. Po trzecie, opisując pojęcie luki finansowej warto było wspomnieć, że chodzi o inne pojęcie niż służące w poprzedniej perspektywie (2014-2020) do ustalania poziomu dofinansowania projektów generujących dochód (art. 61 rozporządzenia 1013/2013).

W rozdziale IV „System instytucjonalny wdrażania instrumentów finansowych” brakuje analizy rozwiązań prawnych przyjętych w perspektywie 2021-2027 i nie jest jasne, czy przedstawione na końcu rozdziału wnioski mają charakter ogólny, czy dotyczą tylko perspektywy 2014-2020. Również w rozdziale V niektóre rozważania dotyczą obu perspektyw a niektóre jedynie perspektywy 2014-2020.

Wdrażanie instrumentów finansowych słusznie zostało ujęte w rozdziale V pod kątem związanych z nim procesów. Wskazano na działania przygotowujące do wdrażania, *stricte* wdrożeniowe i powdrożeniowe. Natomiast w rozdziale VI opisano rozwiązania prawne mające zastosowanie do wdrażania instrumentów finansowych na poziomie ostatecznych odbiorców, takie jak: kwalifikowalność wydatków, zasady dotyczące pomocy publicznej, zasady związane

z rozliczeniem środków UE (s. 199). Przyjmując, za Słownikiem języka polskiego PWN, że proces to przebieg następujących po sobie i powiązanych przyczynowo określonych zmian nie można opisywać rozwiązań prawnych w zakresie pomocy publicznej, kwalifikowalności wydatków, czy reguł ograniczających możliwość nakładania się finansowania nazwać procesami, jak uczynił to Habilitant (s. 199, s. 226).

W rozdziale VII „Ocena procesów wdrożeniowych na bazie dotychczasowych doświadczeń” warto byłoby uwzględnić badania przeprowadzone w ramach ewaluacji wykorzystania instrumentów finansowych w PO. Pozwoliłoby to na dokładniejszą ocenę efektywności, użyteczności i skuteczności realizacji działań/poddziałań wdrażanych w formie tych instrumentów. Ewaluacje takie dotyczą zarówno regionalnych PO, np. *Ewaluacja ex-ante zastosowania instrumentów finansowych w programie FE SL 2021-2027 oraz ocena tych instrumentów w ramach RPO WSL 2014-2020* (z 2 stycznia 2023), *Ewaluacja efektów wdrażania zwrotnych instrumentów finansowych realizowanych w ramach RPO WM 2014-2020 wraz z analizą ex ante dla perspektywy finansowej 2021-2027 - raport końcowy* (21 stycznia 2021), jak i krajowych PO, np. *Ewaluacja systemu realizacji instrumentów finansowych w ramach POIR* (z 29 stycznia 2019). W § 3 rozdziału VIII pt. *Instrumenty finansowe a wyzwania wynikające z otoczenia gospodarczego* przy identyfikacji obszarów wsparcia należało odnieść się również do krajowych i regionalnych inteligentnych specjalizacji.

Mimo tych uwag podkreślić należy, że wyniki badań zostały przedstawione w monografii w sposób jasny w części „Konkluzje oraz postulaty *de lege ferenda*”, a przeprowadzona w rozprawie analiza potwierdza słuszność postawionej we „Wstępie” tezy badawczej. Ponadto problematyka instrumentów finansowych Unii Europejskiej nie była dotąd szeroko analizowana w polskiej nauce prawa finansowego, co sprawia, że podjęcie tego tematu w monografii stanowi istotną wartość. Tego rodzaju badania wypełniają lukę w polskich opracowaniach naukowych dostarczając nowych perspektyw rozwoju prawa finansowego w kontekście integracji europejskiej. Przeprowadzone badania mają szczególne znaczenie, ponieważ wymagały kompleksowego podejścia, łączącego analizę różnych gałęzi prawa, w tym finansowego, administracyjnego i cywilnego, a także uwzględnienia zarówno systemu prawnego Unii Europejskiej, jak i polskiego. Takie ujęcie pozwala na pełniejsze zrozumienie prawnych warunków funkcjonowania instrumentów finansowych UE w Polsce.

Układ pracy jest przemyślany i właściwy dla obranego tematu badań a rozważania spójne. Dodatkowo odbiór rozprawy ułatwia fakt, iż każdy rozdział zakończony jest wnioskami. Rozprawa habilitacyjna prezentuje ogólną wiedzę teoretyczną dra Dariusza Kowalskiego z zakresu prawnych rozwiązań dotyczących funduszy europejskich, a

przedstawione analizy potwierdzają umiejętność samodzielnego prowadzenia przez Habilitanta pracy naukowej.

#### **3.2.4. Źródła informacji**

Rozprawa habilitacyjna jest dobrze udokumentowana. Przedmiotem badań była polska i anglojęzyczna literatura przedmiotu. Analizie w rozprawie poddano również akty prawne, przede wszystkim prawa unijnego i polskiego, w tym akty prawa miękkiego oraz raporty i analizy.

Analizując pojęcie instrumentu finansowego UE, warto było sięgnąć do monografii Wojciecha Filla *Dotacje z budżetu Unii Europejskiej. Zagadnienia konstrukcyjne*, C.H. Beck 2021, aby doprecyzować różnice między instrumentem finansowym a dotacją. W rozważaniach dotyczących zakresu zadań administracji publicznej realizowanych dzięki instrumentom finansowym należało uwzględnić monografię M. Szewczaka *Administrowanie rozwojem regionalnym w systemie prawa administracyjnego* oraz artykuły B. Zaręby-Teterycz, *Problemy definicyjne: polityka publiczna a zadania publiczne*, PPP 2016, nr 9, s. 7-18 i S. Fundowicza, *Dynamiczne rozumienie zadania publicznego*, w: J. Supernat (red.), *Między tradycją a przyszłością w nauce prawa administracyjnego. Księga jubileuszowa dedykowana Profesorowi Janowi Bociowi*, Wrocław 2009, s. 154–166.

Poczynione w pracy ustalenia są oparte na wiarygodnych źródłach. Przypisów brakuje jedynie na stronach 190 (źródło informacji dotyczących zakresu sprawdzeń z realizacji umowy o dofinansowanie) oraz s. 201, 202 (źródło informacji o wydatkach kwalifikowanych niekwalifikowanych). Habilitant w monografii rzetelnie przedstawia stanowiska innych badaczy, a także sprawnie posługuje się warsztatem naukowym oraz specjalistycznym językiem i właściwą terminologią.

#### **3.2.5. Ocena redakcji pracy**

Od strony edytorskiej rozprawa nie budzi zastrzeżeń i jest napisana starannie. Format zapisu bibliograficznego i przypisów jest stosowany poprawnie i konsekwentnie. Praca nie zawiera błędów redakcyjnych. Bibliografia została sporządzona prawidłowo. Wyszczególniono w niej, obok pozycji literatury, wykazy: tabel i rysunków; raportów, analiz oraz innych źródeł; aktów prawnych; orzecznictwa. Ponadto praca zawiera wykaz skrótów.

**Podsumowując**, monografia habilitacyjna stanowi znaczny wkład w dyscyplinę nauki prawne. Stanowi naukowe i samodzielne rozwiązanie zagadnienia naukowego, które do tej pory

nie było w piśmiennictwie podejmowane. Tym samym drugą część warunku z art. 219 ust. 1 pkt 2 lit. a) można uznać za spełnioną.

**4. Warunek określony w pkt 3 ust. 1 art. 219 ustawy – istotna aktywności naukowa realizowana w więcej niż jednej uczelni, instytucji naukowej lub instytucji kultury, w szczególności zagranicznej.**

Ocena pozostałych osiągnięć naukowych Habilitanta zasługuje na pozytywną ocenę. Poza monografią habilitacyjną Kandydat na w swoim dorobku 22 wartościowe opracowania będących wynikiem pogłębionych badań nad polskim i unijnym prawem finansowym i publicznym gospodarczym. Zainteresowania naukowo-badawcze Kandydata koncentrują się bowiem przede wszystkim wokół interwencji publicznej w gospodarkę. Habilitant w autoreferacie dokonał pogrupowania dorobku według trzech obszarów badawczych. Pierwszy z nich stanowią prawne aspekty finansowania przedsiębiorstw. Drugi obszar to prawo gospodarcze publiczne. Wreszcie trzeci nurt to ramy prawne wdrażania projektów finansowanych ze środków Unii Europejskiej.

Dr Dariusz Kowalski prowadził działalność naukową w trzech głównych ośrodkach akademickich: w Uniwersytecie w Białymstoku, w Uniwersytecie Jana Kochanowskiego w Kielcach oraz w Uniwersytecie SWPS. Ponadto był aktywnie zaangażowany w działalność naukową w ramach współpracy z innymi instytucjami naukowymi, w tym z Uniwersytetem Kazimierza Wielkiego w Bydgoszczy, Uniwersytetem Szczecińskim oraz Uniwersytetem Komisji Edukacji Narodowej w Krakowie.

Jego dorobek naukowy obejmuje publikacje afiliowane w każdej z powyższych uczelni, co świadczy o rzeczywistej wielośrodkowej aktywności badawczej. Opublikował po doktoracie łącznie 21 artykułów naukowych i rozdziałów w monografiach w renomowanych czasopismach oraz wydawnictwach akademickich a także we współautorstwie z A. Zającem monografię – *Gwarancje kredytowe jako instrument polityki gospodarczej państwa wspierający mikro, małe i średnie przedsiębiorstwa – aspekty prawne i ekonomiczne*, Wydawnictwo UKSW, ss. 156, Warszawa 2022. Do publikacji w czasopismach należą m. in artykuły: *Regionalne fundusze rozwoju – zalety, wady i ograniczenia*, „Studia Prawnicze i Administracyjne” 2019, nr 27(1); *Ramy prawne i organizacyjne dystrybucji środków Unii Europejskiej*, „Kontrola Państwowa” 2017, nr 4(375); *Udział i rola banków komercyjnych w realizacji programów rozwoju gospodarczego państwa*, „Finanse, Rynki Finansowe, Ubezpieczenia” 2018, nr 4(94/1); *Europejska definicja mikro, małych i średnich*

*przedsiębiorstw jako instrument polityki rozwoju sektora przedsiębiorstw – doświadczenia, postulaty i wnioski na przyszłość*, „Przegląd Europejski” 2020, nr 2; *Kontrole ostatecznych odbiorców w ramach wdrażania instrumentów finansowych w perspektywie finansowej 2014-2020*, „Kontrola Państwowa” 2019, nr 3(386).

Działalność naukowa dra Dariusza Kowalskiego ma także wymiar międzynarodowy. Jego dorobek zawiera publikacje w języku angielskim, w recenzowanych czasopismach międzynarodowych (5 artykułów), oraz aktywny udział w 6 konferencjach międzynarodowych. Jego wystąpienia obejmowały tematy związane z prawem finansowym, regulacjami gospodarczymi oraz polityką wsparcia przedsiębiorstw. Wśród jego publikacji w czasopismach zagranicznych można wyróżnić: we współautorstwie z A. Zająć, *Public support for the sector of large companies to prevent the effects of the COVID-19 pandemic, on the example of the guarantee of the PLG-FGP guarantee line – legal and economic aspects*, “Journal of Finance and Financial Law” 2023, nr 40(4); *Principles for rating of state aid and de minimis aid in repayable finance*, “Economic and Regional Studies” 2017, nr 10(4); 4) we współautorstwie z R. Balina i A. Zająć, *Financial and Economic Stability of Energy Sector Enterprises as a Condition for Poland's Energy Security - Legal and Economic Aspects*, “Energies” 2023, nr 16(3) 1422.

Na pozytywną ocenę zasługuje fakt, iż badania naukowe Kandydata mają charakter interdyscyplinarny, łącząc zagadnienia prawa finansowego, gospodarczego i ekonomii, co znajduje odzwierciedlenie w jego publikacjach dotyczących finansowania przedsiębiorstw ze środków publicznych. W celu poszerzenia perspektywy badawczej współpracuje on z ekonomistami, m. in. dr. Adamem Zającem i dr. Rafałem Baliną, co zaowocowało wspólnymi opracowaniami dotyczącymi stabilności finansowej sektora energetycznego oraz instrumentów wsparcia dla mikro, małych i średnich przedsiębiorstw.

W zakresie działalności dydaktycznej dr Kowalski posiada wieloletnie doświadczenie akademickie, prowadził zajęcia dydaktyczne na wielu poziomach kształcenia w Uniwersytecie w Białymstoku, w Uniwersytecie Jana Kochanowskiego oraz w Uniwersytecie SWPS. Otrzymywał wysokie oceny ewaluacyjne od studentów. Jego aktywność organizacyjna obejmuje m.in. funkcję koordynatora kierunku „Prawo w Biznesie” na Uniwersytecie SWPS, pełnomocnika Dziekana ds. jakości kształcenia oraz przewodniczącego Wydziałowego Zespołu ds. Jakości Kształcenia.

Habilitant aktywnie popularyzuje naukę publikując artykuły i komentarze eksperckie w ogólnopolskich mediach, m.in. *Dziennik Gazeta Prawna*, TVN24.pl, *MondayNews*. Regularnie uczestniczy w debatach i panelach dyskusyjnych dotyczących prawa gospodarczego i

finansowego, np. w *Forum Usług Płatniczych* organizowanym przez Związek Banków Polskich. Ponadto prowadził wykłady dla uczniów szkół średnich i seniorów, organizując zajęcia dotyczące nieautoryzowanych usług płatniczych oraz prowadzenia działalności gospodarczej.

**Podsumowując**, dr Dariusz Kowalski spełnia wszystkie wymogi określone w ustawie Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce w zakresie istotnej aktywności naukowej prowadzonej w więcej niż jednej instytucji akademickiej i naukowej.

**W konkluzji należy stwierdzić, że wniosek dr Dariusza Kowalskiego o nadanie stopnia naukowego doktora habilitowanego zasługuje na uwzględnienie. Wszystkie przesłanki wynikające z art. 219 ustawy Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce z dnia 20 lipca 2018 r. zostały spełnione, a osiągnięcie naukowe Kandydata stanowi znaczący wkład w rozwój nauk prawnych.**

**Oceniając pozytywnie wszystkie przesłanki niezbędne do nadania stopnia doktora habilitowanego, uprzejmie proszę o podjęcie dalszych czynności w przewodzie habilitacyjnym dra Dariusz Kowalskiego.**

