

dr hab. Sebastian Sikorski, prof. ucz. Instytut Nauk Prawnych, Wydział Prawa i Administracji
Uniwersytet Kardynała Stefana Wyszyńskiego w Warszawie

Recenzja
osiągnięć naukowych oraz aktywności naukowej
w postępowaniu habilitacyjnym Pana dr Dariusza Kowalskiego

W związku z powołaniem mnie w skład komisji w postępowaniu habilitacyjnym Pana dr Dariusza Kowalskiego i wyznaczeniem funkcji recenzenta, poniżej przedstawiam recenzję w zakresie spełnienia przez Habilitanta ustawowych warunków do nadania stopnia doktora habilitowanego, określonych w art.219 ustawy z dnia 20 lipca 2018 r. - Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce (tekst jedn. Dz. U. z 2022 r., poz.574 ze zm.).

I. Pan dr Dariusz Kowalski ukończył studia magisterskie na kierunku prawo na Wydziale Prawa Uniwersytetu w Białymstoku w 2011 r. a w roku kolejnym na Wydziale Ekonomii i Zarządzania studia na kierunku ekonomia, studia niestacjonarne (licencjackie), specjalizacja finanse i rachunkowość. Pan dr Dariusz Kowalski w latach 2011-2015 na Wydziale Prawa Uniwersytetu w Białymstoku odbył studia doktoranckie. Rozprawa doktorska napisana w katedrze finansów publicznych i prawa finansowego zatytułowana: „Prawne uwarunkowania zwrotnego finansowania sektora mikro, małych i średnich przedsiębiorstw ze środków publicznych w Polsce”. Promotorem pracy była prof. Joanna M. Salachna, natomiast promotorami pomocniczymi: dr Marcin Tyniewicki oraz recenzentami: dr hab. Robert Ciborowski, dr hab. Wojciech Gonet.

Stopień doktora nadany został uchwałą Rady Wydziału Prawa w dniu 27 listopada 2015 r.

II. W roku 2024 dr Dariusz Kowalski wystąpił z wnioskiem o przeprowadzenie postępowania w sprawie nadania stopnia doktora habilitowanego, przedstawiając jako

osiągnięcie naukowe, będące podstawą ubiegania się o nadanie tego stopnia, monografię *Instrumenty finansowe Unii Europejskiej w polskim systemie prawnym*, Warszawa 2024, Wydawnictwo C.H. Beck, ss. 336, ISBN: 978-83-8356-343-5, (recenzja: prof. dr hab. M. Perkowski).

W niniejszym postępowaniu ocenić należy spełnienie przez Habilitanta warunków określonych w art. 219 ust. 1 pkt 2 i pkt 3 ustawy Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce (pkt 1 ust. 1 tego artykułu: posiada stopień doktora, który jest udokumentowany dyplomem).

Zgodnie z art. 219 ust. 1 pkt 2 stopień doktora habilitowanego nadaje się osobie, która posiada w dorobku osiągnięcia naukowe 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 tzw. ministerialnym lub b) 1 cykl powiązanych tematycznie artykułów naukowych opublikowanych w czasopiśmie naukowych lub w recenzowanych materiałach z konferencji międzynarodowych, które w roku opublikowania były ujęte w tzw. wykazie ministerialnym, lub c) zrealizowane oryginalne osiągnięcie projektowe. Pkt 3 wskazuje dodatkowo wymóg wykazania się istotną aktywnością naukową w więcej niż jednej uczelni, instytucji naukowej lub instytucji kultury, w szczególności zagranicznej. Odnosząc powyższe ustawowe wymagania do postępowania w sprawie dr Dariusza Kowalskiego należy przyjąć, że Habilitant wymogi te spełnia. Ocenie podlega wskazana przez Habilitanta monografia naukowa, wydana została przez wydawnictwo znajdujące się w wykazie tzw. ministerialnym (wydawnictwo C.H. BECK). Monografia ta ma charakter teoretyczno-prawny. Przedstawione zostały w niej zagadnienia ukazujące kompleksowe omówienie ram prawnych wdrażania projektów finansowanych ze środków Unii Europejskiej, w formie narzędzi zwrotnych / instrumentów dłużnych (pożyczki, kredyty) gwarancyjne (poręczenia, gwarancje) czy finansowanie o charakterze kapitałowym, które należy uznać – jak ujął to recenzent wydawniczy - za „nadal względnie nowe”.

Oceniając prace jako osiągnięcie naukowe niezwykle istotne jest określenie jej celu oraz sformułowana hipotezy (hipotez) oraz szczegółowych pytań badawczych, które poddane zostają weryfikacji w toku dalszych rozważań i prowadzonych analiz naukowych. Takie podejście jest standardem dla monografii naukowych.

Habilitant uzasadnia wybór tematu pracy z jednej strony niewystarczającą w tym zakresie literaturą prawniczą w tym zakresie. Z drugiej zaś zaobserwowanymi trudnościami - o charakterze prawnym - związanych z wdrażaniem projektów, w ramach których narzędzia te są wykorzystywane.

Istotny jest również czas podjęcia tej tematyki tj. okres wygaszania projektów z perspektywy finansowej 2014-2020, oraz rozpoczęcie prac nad nowymi działaniami wdrożeniowymi w ramach perspektywy 2021-2027. W konsekwencji sformułowane wnioski i doświadczenia z wdrażania tych instrumentów powinny zostać wykorzystane celem sprawnego wdrażania nowych projektów.

Dr Dariusz Kowalski uzasadniając wybór pracy wskazuje także inne czynniki przemawiające za podjęciem problematyki będącej przedmiotem pracy a mianowicie najnowsze wydarzenia w otoczeniu społeczno-gospodarczym w tym w szczególności pandemia COVID-19, wojna w Ukrainie oraz kryzys gospodarczy wywołany tymi czynnikami. Wydarzenia te - jak wskazuje Autor pracy – *„implikowały konieczność elastycznego reagowania prawodawcy na zachodzące zmiany w celu wykorzystania instrumentów finansowych do przeciwdziałania skutkom wskazanych zdarzeń - np. przez zapewnienie finansowania płynnościowego na rzecz przedsiębiorstw”*.

Habilitant wskazał, że celem jego pracy jest: *„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”*. Potencjalna identyfikacja nieskuteczności obowiązujących norm ma skutkować propozycja działań pozwalających na *„wykorzystanie tych instrumentów w sposób efektywny”*.

W pracy Autor sformułował hipotezę badawczą podlegającą weryfikacji a mianowicie, iż *„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”*. Jako przyczynę tego stanu rzeczy Autor przyjmuje 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”*.

Za punkt wyjścia do sformułowania hipotezy badawczej posłużyło mu założenie, że: *„względnie stabilny, jasny i zrozumiały oraz niesprzeczny wewnętrznie system normatywny wyznaczający granice wdrażania instrumentów finansowych UE, sprzyja efektywności gospodarowania środkami publicznymi”*.

W formie pytań sformułowano główne problemy badawcze. Po pierwsze jako problem badawczy wskazano konieczność określenia zakresu oraz charakteru oddziaływania instrumentów finansowych UE. Po drugie, ustalenie czy konstrukcja i stosowanie przepisów regulujących

zasady realizacji zadań publicznych w tej formie zapewnia optymalne wykorzystanie tych narzędzi. Wreszcie po trzecie, określenie efektywności wdrażania instrumentów finansowych w Polsce na tle innych krajów UE w tym identyfikacja przyczyn ewentualnych nieprawidłowości i – co szczególnie ważne w tego typu pracach – zaproponowanie w formie postulatów rozwiązań. Zakreślając pole badawcze Habilitant stawia także szczegółowe pytania badawcze, a mianowicie: jaki jest zakres pojęciowy terminu „instrumenty finansowe”; jakie są rodzaje narzędzi finansowych mogą być wykorzystywane w ramach wdrażania projektów wykorzystujących te instrumenty; czy jakość przepisów wyznaczających zasady wdrażania instrumentów finansowych jest optymalna, np. w zakresie ich stabilności i przejrzystości; czy instrumenty finansowe są bardziej efektywnymi narzędziami realizacji zadań publicznych niż inne formy zarządzania środkami publicznymi; czy system instytucjonalny wdrażania instrumentów finansowych został skonstruowany prawidłowo; czy prawodawca optymalnie uregulował procesy wdrażania instrumentów finansowych na poziomie instytucji uczestniczących w ich wdrażaniu oraz czy optymalnie uregulował procesy wdrażania instrumentów finansowych na poziomie ostatecznych odbiorców; jaka jest efektywność wdrażania instrumentów finansowych na przestrzeni poszczególnych perspektyw finansowych i jak na tą efektywność wpływają czynniki zewnętrzne ze szczególnym uwzględnieniem zmian systemu prawnego; wreszcie czy zmiany ram prawnych na przestrzeni perspektyw finansowych mają charakter ewolucyjny, uwzględniający zmiany otoczenia gospodarczego.

Do rozwinięcia określonych celów badawczych zastosował jako podstawową metodę formalno-dogmatyczną. Zaprezentowane płaszczyzny badawcze przedstawione zostały w 3 częściach oraz 8 rozdziałach, podzielonych na mniejsze jednostki redakcyjne. Każdy z rozdziałów podsumowany jest syntetycznie ujętymi wnioskami. Struktura pracy odpowiada, co do zasady, przyjętej klasycznej systematyce rozpraw naukowych. Ta zasadnicza część pracy poprzedzona jest spisem treści, po którym jest wykaz skrótów, bibliografia oraz wstępem. We wstępie, zgodnie z przyjętymi zasadami, Habilitant określił przedmiot i cel pracy, przyjęte metody badawcze i przedstawił strukturę pracy. Zakreślając pole badawcze, zawarł tu hipotezę i pytania badawcze, które znalazły rozwinięcie w dalszej treści pracy. Pracę zaś kończy konkluzja wraz ze wskazaniem postulatów *de lege ferenda*.

W rozdziale pierwszym autor przedstawia siatkę pojęciową od samego pojęcia „instrumenty finansowe Unii Europejskiej” a na poszczególnych narzędziach finansowych skończywszy. Charakteryzuje tutaj także ewolucje pojęć oraz specyfikę wdrażania poszczególnych grup

instrumentów. Rozdział drugi wyznacza ramy prawne instrumentów finansowych. Rozdział trzeci stanowi odniesienie instrumentów finansowych do innych narzędzi realizacji zadań publicznych. W kolejnych dwóch rozdziałach Habilitant odpowiednio porusza problematykę instytucjonalnego wdrażania instrumentów finansowych w ujęciu systemowym. W rozdziale szóstym poruszone zostały zagadnienia na poziomie ostatecznych odbiorców w tym w szczególności kwalifikowalność wydatków, pomoc publiczna oraz szczególnie aktualną trwałość inwestycji i zabezpieczenie należytego wykonania umowy. Szczególnie ważne z punktu widzenia postępowania habilitacyjnego są jednak dwa ostatnie rozdziały zawierające analizę dotychczasowych procesów wdrożeniowych oraz sformułowane wnioski w tym postulaty *de lege ferenda*.

Biorąc pod uwagę przedmiot postępowania pozostaje odpowiedź na pytanie czy jest to osiągnięcie stanowiące znaczny wkład w rozwój dyscypliny: nauki prawne. Moja odpowiedź jest pozytywna, co uzasadniam poniżej.

Przedstawione w wyniku badań naukowych treści pozwalają na wydanie pozytywnej oceny całości pracy. Habilitant prawidłowo i wnikliwie przeprowadził analizę zagadnień prawnych z uwzględnieniem poglądów doktryny.

Autor posługuje się terminologią przyjętą w prawie finansowym, prowadzony wywód jest zrozumiały, odniesienia do poglądów doktryny prawidłowo dokumentowane w przypisach. Jednocześnie nie boi się przedstawiać własnych propozycji rozwiązań, nawet gdy są one dyskusyjne oraz wskazywać na niedoskonałości obowiązujących przepisów prawnych.

Uważam, że dokonana w monografii analiza prawno-dogmatyczna oraz próba odpowiedzi na postawione we wstępie pytania ma znaczenie nie tylko poznawcze i istotne dla teorii prawa, ale również zawiera wiele wątków mających wartość praktyczną.

Ważnym aspektem każdej pracy naukowej jest warsztat naukowy. Ta strona nie budzi zastrzeżeń. Habilitant wykorzystał w sposób uzasadniony i prawidłowy liczną literaturę przedmiotu. Strona formalna pracy również nic budzi zastrzeżeń. Jediną uwagą jest brak elementu prawno-porównawczego. Pomimo, że już w samym temacie pracy Autor wyznaczył jako obszar badawczy polski porządek prawny element prawno-porównawczy z odniesieniem do kilku wybranych systemów prawnych - choćby w skrótowy sposób - podnosiłoby rangę tej pracy.

W pracy zdaniem recenzenta podkreślić należy trzy wnioski, które stanowią o jej wartości. Po pierwsze Autor podnosi, że podstawową trudnością jest ustalenie ram prawnych wdrażania instrumentów finansowych, co wynika z faktu, że projekty te wdrażane są w ramach perspektyw finansowych UE. Tworząc jednocześnie dualizm ram prawnych dotyczących wdrażania instrumentów finansowych. Równolegle bowiem współistnieją dwa systemy wdrażania, odrębne dla poszczególnych perspektyw finansowych. Jednak – należy podkreślić-, że zjawisko to nie dotyczy wszystkich przepisów, na podstawie których wdrażane są instrumenty finansowe. Drugim interesującym wnioskiem jest wskazanie, że *„instrumenty finansowe wpisują się w zakres oddziaływania administracji świadczącej i mogą być narzędziem oddziaływania państwa na gospodarkę”*. Chociaż instrumenty te są mniej korzystne z punktu widzenia ostatecznych odbiorców i ze względu na cechę zwrotności narzędzia te nie mogą być wykorzystane do realizacji wszystkich zadań publicznych. Wreszcie trzeci wniosek wymagający odnotowania odnosi się do sfery proceduralnej, a mianowicie postulat zgodnie z którym prawodawca powinien uregulować je tak, aby uwzględniały one cechę zwrotności instrumentów finansowych i nie powinny generować nadmiernego obciążenia dla ostatecznych odbiorców w zakresie kontroli projektów.

W podsumowaniu wskazanego przez Habilitanta osiągnięcia naukowego stwierdzam, że monografia stanowi w sumie rzetelną prezentację i naukową analizę. Problemy badawcze zostały przez Habilitanta właściwie diagnozowane i wyjaśniane z uwzględnieniem dorobku doktryny, a formułowane wnioski i postulaty - przemyślane i logiczne.

Pracę można zatem uznać za znaczący wkład Habilitanta w rozwój nauk społecznych, w dyscyplinie nauki prawne. Tym samym spełnia on wymagania określone w art.219 ust. 1 pkt 2a ustawy - Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce.

II. Dorobek naukowy Habilitanta obejmuje, według załączonego wykazu, oprócz powyższej monografii, również jedną monografię współautorską, opracowania zamieszczone w monografiach wieloautorskich i artykuły naukowe. Spośród 25 opracowań 4 z nich są napisane we współautorstwie. Habilitant w swojej pracy badawczej podnosi problemy z zakresu prawa finansowego, europejskiego i gospodarczego publicznego.

Analizując aktywność naukową Habilitanta z punktu widzenia przedmiotowego zauważalne są trzy główne obszary badawcze moich zainteresowań. Pierwszym obszarem są prawne aspekty finansowania przedsiębiorstw ze środków publicznych. W tym obszarze można wskazać takie publikacje jak: D. Kowalski, Prawne aspekty wsparcia wybranych grup przedsiębiorstw ze

środków publicznych w celu ograniczenie skutków pandemii COVID-19, [w:], A. Kubanek, M. Mrówczyński (red.) Aktualne problemy prawne działalności gospodarczej, Wydawnictwo Uniwersytetu Kazimierza Wielkiego, Bydgoszcz 2023, ISBN: 978-83-8018-567-8, s. 217-233.; D. Kowalski, A. Zając, 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, Finance and Financial Law” 2023, nr 40/4, s. 7-22.; D. Kowalski, A. Zając, Biznesmax guarantee program as an instrument to combat the barrier of access to capital for the micro, small and medium enterprises sector – legal and economic aspect, „International Journal of Legal Studies” 2023, nr 2(14), s. 557-572.; D. Kowalski, Koordynacja polityki zwrotnego finansowania sektora MŚP ze środków publicznych na poziomie regionalnym, krajowym i międzynarodowym, „Studia Ekonomiczne i Regionalne” 2014, tom 7, nr 3, s. 55-68; D. Kowalski, Zasadność interwencji państwa w zakresie wsparcia sektora mikro, małych i średnich przedsiębiorstw ze środków publicznych w Polsce, „Polityki Europejskie Finanse i Marketing” 2014, nr 11 (60), s. 104-114; D. Kowalski, Charakter finansowego wsparcia małych i średnich przedsiębiorstw ze środków publicznych, „Kwartalnik Nauk o Przedsiębiorstwie” 2014, nr 2/2014 (31), s. 33-41;

Drugi obszar zainteresowań naukowych Habilitanta obejmuje prawo gospodarcze publiczne. W tym obszarze należy podkreślić takie publikacje jak: D. Kowalski, Zasady wyznaczające relacje pomiędzy państwem a przedsiębiorcami na gruncie ustawy Prawo przedsiębiorców – wybrane aspekty, „Acta Iuridica Resoviensia” 2024, nr 1(44), s. 147-159; D. Kowalski, Prawo gospodarcze publiczne – aktualne problemy i wyzwania na przykładach cyfryzacji i robotyzacji, [w:] D. Jagiełło, S. Kurs, F. Parente (red.) Wpływ informatyzacji na system prawa – wybrane zagadnienia, Difin, Warszawa 2021, ISBN: 978-83-8270-032-9, s. 188-200; D. Kowalski, Wpływ orzecznictwa organów Unii Europejskiej na reguły stosowania publicznego prawa gospodarczego w Polsce [w:] I. Kraś, R. Kubicki (red.) Gospodarka, polityka i bezpieczeństwo w Unii Europejskiej w dobie brexitu, Aspra, Warszawa 2021, ISBN 978-83-8209-118-2, s. 191-204.

Trzeci obszar Dr Dariusza Kowalskiego obejmuje ramy prawne wdrażania projektów finansowanych ze środków Unii Europejskiej. Do publikacji w tym zakresie można zaliczyć: D. Kowalski, Charakter prawny umów w ramach projektów współfinansowanych ze środków UE – Umowy o finansowanie, umowy operacyjne, umowy inwestycyjne, [w:] I. Kraś, R. Kubicki (red.) Gospodarka, polityka i bezpieczeństwo w Unii Europejskiej w dobie brexitu, Aspra, Warszawa 2021, ISBN: 978-83-8209-118-2, s. 217-226; D. Kowalski, Rozliczanie projektów współfinansowanych środków UE – charakter prawny wniosku o płatność [w:] D. Zarzecki (red.)

Zarządzanie finansami analiza finansowa bankowość finanse samorządowe, Wydawnictwo Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego, Szczecin 2020, ISBN: 978-83-797-2351-5, s. 11-20; D. Kowalski, Europejska definicja mikro, małych i średnich przedsiębiorstw jako instrument polityki rozwoju sektora przedsiębiorstw – doświadczenia, postulaty i wnioski na przyszłość, „Przegląd Europejski” 2020, nr 2, s. 49-60.; D. Kowalski, Kontrole ostatecznych odbiorców w ramach wdrażania instrumentów finansowych w perspektywie finansowej 2014-2020, „Kontrola Państwowa” 2019, nr 3 (386), s. 42-50; D. Kowalski, Principles for rating of state aid and de minimis aid in repayable finance, „Economic and Regional Studies” 2017, nr 10 (4) s. 54-61; D. Kowalski, Ramy prawne i organizacyjne dystrybucji środków Unii Europejskiej, „Kontrola Państwowa” 2017, nr 4 (375), s. 162-174; D. Kowalski, Definicja MŚP w przepisach UE a specyfika przedsiębiorstw polskich, „Kontrola Państwowa” 2016, nr 2 (367) s. 120-135;

W dorobku Habilitanta jest też kilka artykułów popularyzujących naukę publikowanych w „Gazecie Prawnej” lub na stronach internetowych Prawo.pl.

Informacja zawarta w wykazie o liczbie cytowań publikacji wnioskodawcy wskazuje liczbę 34 (w tym 12 autocytowań); informacja o posiadanym indeksie Hirscha - 4.

III. Przepisy ustawy wskazują dodatkowo wymóg wykazania się istotną aktywnością naukową w więcej niż jednej uczelni, instytucji naukowej lub instytucji kultury, w szczególności zagranicznej. Przepisy nie określają co należy rozumieć przez tak sformułowany wymóg.

W ramach tego kryterium Habilitant wskazuje aktywność naukową obejmującą okres od 2009 r. realizowaną w trzech głównych ośrodkach akademickich. W Uniwersytecie w Białymstoku Dr Dariusz Kowalski prowadził działalność naukową w ramach studiów doktoranckich, a następnie w roku 2015 obronił rozprawę doktorską pt. „Prawne uwarunkowania zwrotnego finansowania sektora mikro, małych i średnich przedsiębiorstw ze środków publicznych w Polsce”. W kolejnym ośrodku tj. Uniwersytecie Jana Kochanowskiego w Kielichach opublikował 12 tekstów naukowych tam afiliowanych oraz czynnie brał udział w pięciu konferencjach i seminariach naukowych. Wreszcie w trzecim ośrodku Uniwersytecie SWPS opublikował 9 tekstów i opracowań naukowych oraz czynnie brał udział w ośmiu konferencjach naukowych.

W podsumowaniu uważam, że wykazana aktywność naukowa krajowa spełnia wskazany wymóg ustawowy. Chociaż pewnym mankamentem jest okoliczność, że Habilitant nie uczestniczył w projektach badawczych.

IV. Mając na uwadze osiągnięcia naukowe i aktywności naukowej Pana dr Dariusza Kowalskiego, w tym przedstawioną monografię wskazaną jako tzw. rozprawę habilitacyjną, uważam, że spełnia on warunki ustawowe do uzyskania stopnia doktora habilitowanego.

Warszawa, dn. 30 marca 2025 r.



