



dr hab. Dominik Mączyński, prof. UAM

Poznań, 25 października 2022 r.

Zakład Prawa Finansowego

Wydział Prawa i Administracji

UAM w Poznaniu

UNIWERSYTET GDANSKI



RPW/44615/2022 N  
Data:2022-10-28

## OCENA

osiągnięć naukowych dr. Przemysława Panfila przeprowadzona w oparciu o kryteria określone w art. 219 ustawy z dnia 20 lipca 2018 r. Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce (t.j. – Dz. U. z 2021 r., poz. 478; dalej: ustawa).

W wykonaniu uchwały nr 77/2022 Rady Dyscypliny Nauki Prawne Uniwersytetu Gdańskiego z dnia 27 czerwca 2022 roku w sprawie powołania składu komisji habilitacyjnej w postępowaniu o nadanie stopnia doktora habilitowanego dr. Przemysławowi Panfilowi w dziedzinie nauk społecznych w dyscyplinie nauki prawne, przedstawiam recenzję.

### 1. Uwagi ogólne

Stosownie do wymagań określonych w art. 219 ust. 1 pkt 2 i 3 ustawy z dnia 20 lipca 2018 roku Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce (tekst jedn. Dz. U. z 2022 r., poz. 574 ze zm., dalej „ustawa”) przedmiotem oceny recenzenta w postępowaniu o nadanie stopnia doktora habilitowanego jest ocena osiągnięć naukowych, które powinny stanowić znaczny wkład w rozwój dyscypliny.

Uwzględniając wniosek oraz przedłożony przez dr. Przemysława Panfila wykaz publikacji naukowych i opis pozostałych dokonań naukowych oraz po zapoznaniu się z treścią publikacji przyjęto, że przedmiotem recenzji powinna być w tym postępowaniu przede wszystkim monografia naukowa wydana 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. ustawy.

Dodatkowo ocenie poddany został pozostały dorobek naukowy Habilitanta, w tym artykuły naukowe opublikowane w czasopismach naukowych lub w recenzowanych monografiach. Jako podstawowe kryterium oceny osiągnięć naukowych i aktywności naukowej Habilitanta przyjęto - zgodnie z art. 219 ust. 1 pkt 2 i 3 ustawy - znaczny wkład w rozwój dyscypliny.

## 2. Sylwetka naukowa Habilitanta

Dr Przemysław Panfil został magistrem prawa w 2004 r. po ukończeniu studiów na kierunku Prawo na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Gdańskiego i obronie pracy magisterskiej, *Postępowanie antysubwencyjne w prawie polskim i Unii Europejskiej*, której promotorem był prof. dr hab. A. Drwiłło. Warto zaznaczyć, że już w 2002 r. uzyskał tytuł zawodowy magistra po ukończeniu studiów na kierunku Stosunki Międzynarodowe w zakresie Handel Zagraniczny na Wydziale Ekonomicznym Uniwersytetu Gdańskiego i obronie pracy magisterskiej, *Środkowoeuropejska Strefa Wolnego Handlu – polityka i ekonomia*, przygotowanej pod kierunkiem prof. zw. dr hab. A. B. Kisiel-Łowczyca.

Stopień naukowy doktora nauk prawnych Habilitant uzyskał w 2010 r. na podstawie rozprawy doktorskiej, *Prawne i finansowe uwarunkowania długu Skarbu Państwa*. Promotorem w tym postępowaniu był: prof. zw. dr hab. A. Drwiłło. Rozprawę recenzowali prof. zw. dr hab. L. Etel oraz dr hab. A. Jurkowska-Zeidler. Stopień doktora nauk prawnych został nadany przez Radę Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Gdańskiego.

Dr Przemysław Panfil od początku swojej drogi zawodowej pozostaje związany z Uniwersytetem Gdańskim, gdzie w latach 2004-2011 zatrudniony był na stanowisku asystenta w Katedrze Prawa Finansowego na Wydziale Prawa i Administracji, a od 2011 r. jest zatrudniony na stanowisku adiunkta w tej samej jednostce organizacyjnej.

## 3. Ocena monografii wskazanej przez Habilitanta jako monografii naukowej stanowiącej podstawę prowadzenia postępowania habilitacyjnego



Jako monografię, o której mowa w art. 219 ust. 1 pkt 2 lit. a ustawy Habilitant wskazał dzieło P. Panfil, *Reguły i iluzje fiskalne w Polsce - ujęcie prawnofinansowe*, Wydawnictwo Uniwersytetu Gdańskiego, Gdańsk 2021, ISBN 978-83-8206-348-6, s. 406.

W mojej ocenie nie ulega wątpliwości, że proponowana tematyka badań zasługuje na aprobatę. Autorowi udało się bowiem połączyć istotne znaczenie teoretyczne przedmiotu badań z aktualnością prezentowanej treści. Można nawet odnieść wrażenie, że w ostatnim czasie Autor zyskał dodatkowe argumenty na poparcie stawianych tez i formułowanych wniosków. Istotnym zmianom ulegały bowiem reguły fiskalne i nasilało się zjawisko iluzji fiskalnych w Polsce. Nie sposób nie zgodzić się z Autorem, że z perspektywy stabilności finansów publicznych reguły fiskalne winny odgrywać zasadniczą rolę. W rezultacie właściwe ich uregulowanie w przepisach prawa finansowego winno stanowić przedmiot troski ustawodawcy. Ryzyko dla bezpieczeństwa finansowego państwa płynie natomiast z posługiwania się przez ustawodawcę instrumentami składającymi się na zjawisko iluzji fiskalnej. Już na wstępie należy przyznać rację Autorowi, że reguły fiskalne często wykorzystywane są instrumentalnie. Normowane są wówczas, gdy znikome jest prawdopodobieństwo, że zostaną zastosowane. Ich znoszenie bądź liberalizacja ma natomiast miejsce, gdy są najbardziej potrzebne i mogłyby przyczynić się do przeciwdziałania nadmiernemu zadłużeniu związku publicznoprawnego.

Na bardzo wysoką ocenę zasługuje wstęp do pracy. Stanowi on w istocie metodologiczną podstawę prowadzonych badań. Autor przekonująco uzasadnia wybór tematu. Z jednej strony wskazał na ogromne znaczenie stabilności fiskalnej dla zrównoważonego rozwoju społeczno-gospodarczego, którego nieodzownym elementem jest zdolność państwa do adekwatnej odpowiedzi na pojawiające się przed nim wyzwania. Z drugiej strony Autor zwrócił uwagę na niewystarczający stan wiedzy na temat stabilności, reguł i iluzji fiskalnych. Oba te powody dostatecznie uzasadniają wybór tematyki badawczej.

Wątpliwości nie budzi deklarowany przez Habilitanta główny cel pracy oraz skorelowane z nim hipotezy badawcze. Porządkują one prowadzone badania i stanowią

podstawę dla wyodrębnienia zadań badawczych. We wstępie sformułowano sześć zadań, które odpowiadają głównemu celowi pracy. Ich realizacja determinuje układ pracy.

Uwagę zwraca precyzyjnie określony przedmiot badań. Autor dokonuje konkretyzacji nie tylko przedmiotu w ujęciu normatywnym, ale także czasowym. Zawęża problematykę badawczą do polskich rozwiązań legislacyjnych i poddaje analizie unormowania obowiązujące od 1999 r. Jakkolwiek ograniczenie badań wyłącznie do krajowych regulacji prawnych może wydawać się rozczarowujące, to warto zwrócić uwagę za Autorem, że rozwiązania te stanowią element zintegrowanego porządku prawnego. Zatem osiągnięcie założonego celu badawczego wymagało odniesienia się także do rozwiązań unijnych i międzynarodowych. Zawarte w nich reguły fiskalne rzutują bowiem na sposób działania polskich władz publicznych i mają duży wpływ na kształt regulacji krajowych. Przekonujące są także wyjaśnienia Autora, że reguły fiskalne wynikające z prawa unijnego lub międzynarodowego są przedmiotem badań prowadzonych w ośrodkach naukowych wielu państw. Tym samym, zagadnienie to zostało dokładnie opisane w literaturze przedmiotu. Ponadto przestrzeganie reguł wprowadzonych przez przepisy unijne lub międzynarodowe jest przedmiotem wielostronnego nadzoru, prowadzonego w szczególności przez Komisję Europejską. Znacząco zmniejsza to ryzyko rozluźniania wynikających z nich ograniczeń za pomocą niestrukuralnych dostosowań fiskalnych.

Z perspektywy metodologicznej nie można także zarzucić Habilitantowi błędu w czasowym ograniczeniu badań nad stanem prawnym obowiązującym od 1999 r. Autor jasno przedstawił argumenty uzasadniające dokonanie takiego wyboru.

Moich wątpliwości nie budzi precyzyjne wskazanie obszarów, które nie będą podlegały badaniom. Podjęta przez Autora decyzja podyktowana jest przede wszystkim dbałością o przedmiotową spójność badań.

Większych zastrzeżeń nie mam także do zaproponowanych metod badawczych. Kluczowe znaczenie dla prowadzonych badań ma oczywiście metoda dogmatyczna. Uzupełniająco wykorzystywane są także inne metody – jakościowa, prawno-porównawcza oraz systemowa. We wstępie do monografii zabrakło uzasadnienia dla wyboru analizy reguł



obowiązujących w Bułgarii, Holandii i na Malcie. Trudno uznać te porządki prawne za reprezentatywne nawet dla krajów europejskich. Także znajdujące się w autoreferacie doprecyzowanie, z którego wynika, że „obowiązujące w tych krajach rozwiązania można więc poniekąd uznać za wzorcowe” nie brzmi dostatecznie przekonująco, zwłaszcza że nie stanowiły one przedmiotu dogłębnej analizy i nie wskazano, w jaki sposób te wzorce mogłyby być recypowane do polskiego ustawodawstwa finansowego.

Struktura pracy jest konsekwencją przyjętych we wstępie założeń metodologicznych i służy realizacji wskazanych celów badawczych.

Rozdział I (*Istota i determinanty stabilności fiskalnej*) ukazuje przeobrażenia w sposobie rozumienia stabilności fiskalnej na przestrzeni ostatnich dwustu lat. Słusznie w tej części monografii Autor zwraca uwagę na złożoność pojęcia „stabilności fiskalnej” i wyklucza możliwość utożsamiania go z równowagą budżetową lub wypłacalnością państwa. Analiza dokonana w tym rozdziale uwzględnia rewolucję keynesowską w ekonomii i sięga aż po doświadczenia zgromadzone w czasie kryzysu zadłużeniowego w strefie euro. Na tle prowadzonych badań Habilitant słusznie stwierdził, że stabilność należy pojmować jako dopuszczalny, aczkolwiek trudny do określenia, poziom odchylenia od stanu równowagi, a do utraty stabilności dochodzi w momencie, w którym system traci zdolność do samoregulacji. Rozdział ten w dużej mierze oparty jest na dorobku nauk ekonomicznych. Z jednej strony stanowi wprowadzenie do badań prawniczych, których rezultaty przedstawione są w kolejnych rozdziałach. Z drugiej strony, stanowi przejaw interdyscyplinarności pracy, który jest niewątpliwym walorem recenzowanej monografii.

Rozdział II (*Reguły fiskalne w teorii i w praktyce*) rozpoczyna się rozważaniami poświęconymi ewolucji reguł fiskalnych. Dość niefortunne wydaje się w tym zakresie użyte przez Autora sformułowanie „historia ewolucji”. Autor nie prowadzi bowiem badań stricte historycznych, polegających na badaniu określonego zjawiska w przeszłości, lecz prezentuje zmiany, jakie miały miejsce w kształtowaniu reguł fiskalnych. Mają one zarówno wymiar teoretyczny, poprzez odniesienie się przez Autora do formułowanych w przeszłości koncepcji, jak i praktyczny – a raczej normatywny – polegający na zaprezentowaniu przykładowych reguł

fiskalnych obowiązujących w poszczególnych państwach. W mojej ocenie szczególnie wartościowa jest analiza klasyfikacji (raczej typologii) reguł fiskalnych, prowadząca do uporządkowania badanego zjawiska. Ciekawe są również rozważania dotyczące badania skuteczności reguł fiskalnych. Mimo że Autor dostrzega trudności ze stworzeniem służących temu modeli statystycznych, to proponuje katalog cech, którymi powinny charakteryzować się restrykcyjne reguły fiskalne. Dokonano także przeglądu indeksów reguł fiskalnych, które można uznać za syntetyczny sposób obrazowania restrykcyjności tych reguł.

Rozdział III (*Polskie reguły fiskalne na tle porównawczym*) wydaje się być z perspektywy problematyki badawczej jednym z dwóch rozdziałów monografii – obok rozdziału V – o zasadniczym znaczeniu. Autor prowadzi w nim dogmatyczną analizę polskich rozwiązań legislacyjnych. Wnioski z przeprowadzonych badań nie napawają jednak optymizmem. Habilitant ujawnia bowiem wiele wad krajowych reguł fiskalnych. Zgodzić się należy z Autorem, że konstytucyjny limit zadłużenia nie nadaje się do operatywnego stosowania, gdyż do chwili przekroczenia wartości referencyjnej nie nakłada żadnych ograniczeń na sposób prowadzenia polityki fiskalnej. Ponadto należy zauważyć, że pod pewnymi warunkami prawodawca unijny dopuszcza przekroczenie poziomu 60% PKB. Gwarancji uniknięcia nadmiernego zadłużenia nie dają także procedury ostrożnościowe i sanacyjne. Po pierwsze wniosek ten jest uzasadniony następczym oddziaływaniem mechanizmów tam przewidzianych względem kumulującego się zadłużenia. Po drugie instrumentalnością traktowania tych unormowań. Trafnie zauważa bowiem Autor, że niemalże w każdym przypadku, gdy mechanizm korekcyjny konstytucyjnego limitu zadłużenia zaczynał realnie wpływać na sposób prowadzenia polityki fiskalnej, dochodziło do interwencji ustawodawcy, który łagodził wynikające z tego mechanizmu ograniczenia. Uzasadnionej krytyce poddana została także stabilizująca reguła wydatkowa. Przede wszystkim dlatego, że poza jej zakresem podmiotowym znalazły się niektóre jednostki sektora finansów publicznych, w tym część państwowych funduszy celowych. Ponadto ze względu na jej wysoki stopień komplikacji. Smutna, lecz prawdziwa jest konkluzja wynikająca z przeprowadzonych badań, że analiza obowiązującego stanu prawnego nie pozwala na określenie jakichkolwiek założeń



systemowych, którymi kierowałby się polski ustawodawca. W tym kontekście w kategoriach życzeniowych należy traktować – słuszny oczywiście postulat – że za idealny należałoby uznać stan, w którym obowiązujące w Polsce reguły fiskalne byłyby zgodne z rozwiązaniami unijnymi.

Rozdział IV (*Iluzje fiskalne w teorii i w praktyce*) przedstawia wyniki badań nad teoretycznymi aspektami iluzji fiskalnych i prezentuje ich przykłady na wybranych zagranicznych rozwiązaniach legislacyjnych. Za szczególnie wartościową uznaję próbę zdefiniowania pojęcia „iluzji fiskalnych” oraz klasyfikację, a raczej typologię pojęcia „niestrukturalnych dostosowań fiskalnych”, które stanowią szczególny rodzaj iluzji fiskalnych. Ciekawa jest konstatacja Autora, że iluzje fiskalne należy rozumieć jako systematycznie błędne rozumienie zjawisk i procesów zachodzących na poziomie finansów publicznych. Są one zatem zasadą a nie wyjątkiem. Skoro – śledząc przemyślenia Autora - u ich źródeł leży asymetria informacji, która pojawia się na linii wyborca - osoba piastująca funkcję w organie władzy publicznej, która wynika z niedostatecznego dostępu do informacji i kosztów jej pozyskania, to należy przyjąć, że ich skala będzie narastać. W tym kontekście niepozabawiona racji jest konkluzja Autora, że typowy wyborca nie zdobywa wiedzy o rzeczywistym stanie finansów publicznych, a jedynie buduje sobie pewne wyobrażenie na ten temat, uciekając się do panujących ideologii, modnych teorii ekonomicznych i politycznych stereotypów. Tym samym, iluzje fiskalne mają swoje uwarunkowania psychologiczne, instytucjonalne i społeczne. Dodatkowo, władze publiczne mogą zwiększać koszty pozyskania wiedzy na temat finansów publicznych, zmniejszając ich przejrzystość. Najczęściej tego typu działania wynikają z chęci realizacji materialnych lub ideologicznych interesów decydentów.

Rozdział V (*Iluzje fiskalne w Polsce*) zawiera analizę najczęściej wykorzystywanych w praktyce schematów usprawnień rachunkowych. Katalog tych metod – jak wskazuje Autor – wykorzystuje niedostatki systemu rachunkowości budżetowej, które są natomiast, m.in. konsekwencją rejestracji operacji budżetowych w ramach okresów rozliczeniowych, mających – z punktu widzenia przebiegu procesów gospodarczych – sztuczny i konwencjonalny charakter. Rezultatem tego jest nie tylko łatwość odwoływania się przez organy władzy do iluzji fiskalnych, ale także perspektywa wykorzystywania tych mechanizmów na coraz szerszą

skalę, czyniąc procedurę budżetową fasadą dla rzeczywiście dokonywanych operacji i ich faktycznych skutków fiskalnych. Za uzasadniony należy uznać wniosek, że stosowane przez polskie władze publiczne niestrukuralne dostosowania fiskalne doprowadziły do tego, że krajowe wskaźniki fiskalne nie są obecnie źródłem wiedzy o rzeczywistym stanie finansów publicznych. Niestety podzielić należy także pogląd Autora, że wskaźniki te można uznać wyłącznie za wytwór systemu rachunkowości budżetowej dostosowany do potrzeb politycznych ośrodków decyzyjnych. Niestrukuralne dostosowania fiskalne rozluźniają więc ograniczenia nałożone na władze publiczne przez polskie reguły fiskalne, stanowiąc tym samym poważne zagrożenie dla stabilności fiskalnej Polski w perspektywie średnio- i długoterminowej. Mają także negatywny wpływ na przejrzystość i jawność finansów publicznych. Co więcej, przyczyniają się do zwiększenia skali debudżetyzacji gospodarki finansowej państwa, zmniejszając w ten sposób jej elastyczność i podważając ustrojową pozycję organów władzy ustawodawczej.

Rozdział VI (*Wnioski de lege ferenda*) stanowi zwieńczenie recenzowanej rozprawy. Zawarte tam postulaty zasługują na aprobatę, gdyż są rezultatem przeprowadzanych badań, których wyniki zostały przedstawione w poprzednich rozdziałach. Nie sposób nie zgodzić się z Habilitantem, że aksjologicznym fundamentem postulowanych w rozprawie habilitacyjnej działań legislacyjnych jest stabilność fiskalna będąca zarówno dobrem publicznym, jak i warunkiem koniecznym zrównoważonego rozwoju społeczno-gospodarczego. Trafnie zauważył jednak Autor, że trudno oczekiwać istotnych zmian, ze względu na niewielką determinację polskich władz publicznych w takim prowadzeniu polityki fiskalnej, które gwarantowałyby przestrzeganie obowiązujących w Polsce reguł fiskalnych. Przejawia się to przede wszystkim tym, że w tzw. dobrych czasach polityce tej nadawano nadmiernie ekspansywnych charakter. W efekcie, bieżąca wartość wskaźników fiskalnych pozostawała zbyt blisko wartości referencyjnych wynikających z reguł fiskalnych. W momencie pogorszenia się koniunktury gospodarczej nie było więc wystarczającej przestrzeni fiskalnej do realizacji funkcji stymulacyjnej finansów publicznych. Przestrzeń ta była natomiast tworzona ad hoc poprzez zmianę reguł fiskalnych lub obchodzenia wynikających z tych reguł ograniczeń. Za



oczywiście zasadne należy uznać postulowanie pełnej implementacji do krajowego porządku prawnego ponadnarodowych reguł fiskalnych, uregulowanych w prawie unijnym oraz w pakcie fiskalnym. W mojej ocenie dyskusyjna wydaje się natomiast próba realizacji tego postulatu przez zmianę art. 216 ust. 5 Konstytucji RP. Osobną kwestią jest potrzeba normowania jednej z reguł fiskalnych na poziomie konstytucyjnym, choćby z powodów poruszanych przez Habilitanta w rozprawie. Zasadny wydaje się także postulat uzupełnienia polskich reguł fiskalnych o społeczny mechanizm kontroli sposobu prowadzenia polityki fiskalnej, który winien opierać się na instytucji fiskalnej monitorującej przestrzeganie reguł fiskalnych oraz wzmacniającej proces opracowania prognoz makroekonomicznych na potrzeby planowania budżetowego.

Dokonując ogólnej oceny przedstawionej do recenzji rozprawy, należy podkreślić, że praca jest znakomicie uporządkowana i zdyscyplinowana intelektualnie. Na uznanie zasługuje drobiazgowo przedstawienie we wstępie założeń metodologicznych i ich skrupulatna realizacja przez Autora. Wstęp stanowi rzeczywiste podłoże dla prowadzonych badań, których wyniki zaprezentowano w monografii. W mojej ocenie, mając na uwadze zaproponowaną problematykę badawczą w kształcie precyzyjnie określonym we wstępie, w rozprawie habilitacyjnej nie tylko nie brakuje rozważań dotyczących określonych obszarów pola badawczego, ale także – co warto podkreślić – nie ma zbędnych treści, które wykraczałyby poza jego zakres.

Rozprawa habilitacyjna jest również poprawna pod względem formalnym. Trudne zagadnienia zostały przedstawione prostym językiem, uwzględniającym terminologię prawniczą. Monografia została oparta na bogatym materiale źródłowym, w którym uwzględniono liczne źródła prawa, w tym prawa zagranicznego, orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego a także obszerne piśmiennictwo. Na uwagę zasługuje fakt, że mimo że badania dotyczyły zasadniczo polskiego porządku prawnego, a metoda prawno-porównawcza wykorzystywana była tylko uzupełniająco, to Autor odwołał się do wielu pozycji obcojęzycznych.

Konkludując, stwierdzić należy, że monografia autorstwa dr. Przemysława Panfila jest dziełem stanowiącym znaczny wkład Autora w rozwój określonej dyscypliny naukowej w rozumieniu 219 ust. 1 pkt 2 lit. a ustawy.

#### 4. Ocena pozostałego dorobku naukowego

W świetle przedstawionych wyjaśnień, należy przystąpić do oceny kolejnej przesłanki warunkującej nadanie stopnia doktora habilitowanego, określonej w art. 219 ust. 1 pkt 3 ustawy. Ocenic należy zatem, czy Habilitant wykazuje się istotną aktywnością naukową albo artystyczną realizowaną w więcej niż jednej uczelni, instytucji naukowej lub instytucji kultury, w szczególności zagranicznej.

Na dorobek naukowy Habilitanta składa się aktywność przypadająca na okres przed uzyskaniem stopnia naukowego doktora, tj. okres do dnia 13 września 2010 r., kiedy to uchwałą Rady Wydziału Prawa i Administracji UG nadano Mu stopień doktora nauk prawnych oraz okres po nadaniu stopnia do dnia złożenia wniosku z dnia 13 lutego 2022 r. o przeprowadzenie postępowania w sprawie nadania stopnia doktora habilitowanego w dziedzinie nauk społecznych w dyscyplinie nauki prawne.

Na dorobek przed uzyskaniem stopnia doktora składają się artykuły (9), rozdziały w publikacjach zbiorowych (13) oraz wystąpienia na konferencjach i seminariach naukowych (4).

Badania prowadzone w tym okresie przez Habilitanta dotyczyły przede wszystkim problematyki zadłużenia Skarbu Państwa. Zostały one zwięźczone rozprawą doktorską *Prawne i finansowe uwarunkowania długu Skarbu Państwa*, napisaną pod opieką naukową prof. dr hab. A. Drwiłło. Rozprawa ta otrzymała II nagrodę w XLVI Konkursie „Państwa i Prawa” na najlepszą pracę doktorską w 2010 r. a po dokonaniu stosownych korekt została opublikowana w formie monografii *Prawne i finansowe uwarunkowania długu Skarbu Państwa*, Wolters Kluwer, Warszawa 2011. Niezależnie do wskazanego kierunku Habilitant prowadził także badania nad prawem podatkowym ze szczególnym uwzględnieniem jego części ogólnej.



Na dorobek Habilitanta po uzyskaniu stopnia doktora składają się (abstrahując od rozprawy habilitacyjnej, będącej przedmiotem oceny w ramach kryterium określonego w art. 219 ust. 1 pkt 2 lit. a ustawy oraz powołanej powyżej monografii będącej pochodną badań prowadzonych nad rozprawą doktorską), artykuły (17), rozdziały w publikacjach zbiorowych (27) oraz wystąpienia na konferencjach i seminariach naukowych (29). Habilitant był także redaktorem naukowym 1 monografii naukowej.

Habilitant był zaangażowany w realizację łącznie pięciu projektów badawczych. Jest członkiem dwóch organizacji naukowych.

W 2019 r. odbył wizyty naukowe w Novosibirsk State University (Nowosybirsk) oraz Far Eastern Federal University (Władywostok), których celem było nawiązanie współpracy naukowo-badawczej między wspomnianymi uniwersytetami a Uniwersytetem Gdańskim. W trakcie wizyty brał udział w seminariach naukowych - "Doing Business in Russia and Poland" w Nowosybirsku, wygłaszając referat, *Fiscal illusion in Poland* oraz *Problems and Challenges of Financial Law in the XXI Century* we Władywostoku, wygłaszając referat, *The role of central banks in restoring fiscal stability*.

Od czerwca 2014 r. Habilitant jest członkiem Komitetu Redakcyjnego czasopisma „Financial Law Review” i redaktorem tematyczny Działu Prawo Budżetowe, a w okresie czerwiec 2009 r.- grudzień 2012 r. był redaktorem Działu Finansów Publicznych w Wydawnictwie Kwantum.

Ponadto Habilitant jest autorem recenzji wydawniczych monografii oraz artykułów.

Po uzyskaniu stopnia doktora nauk prawnych zainteresowania badawcze Habilitanta obejmowały cztery zasadnicze obszary: prawo budżetowe, publiczne prawo bankowe, prawo rynków finansowych i prawo podatkowe.

W mojej ocenie za najistotniejszy należy uznać dorobek Habilitanta w zakresie szeroko rozumianego prawa budżetowego. Ten nurt badawczy obejmuje w szczególności badania nad stabilnością fiskalną i instrumentami jej ochrony oraz gospodarką finansową jednostek samorządu terytorialnego. W ramach tego obszaru badawczego Habilitant podejmował próby określenia istoty stabilności fiskalnej, oceny ryzyka jej utraty oraz wskazania skutecznych

mechanizmów jej przywracania. Analizie poddano w szczególności Europejski Mechanizm Stabilności, a rezultatem prowadzonych badań było wskazanie niedostatków tej instytucji wynikających z jej maksymalnych zdolności pożyczkowych. Istotne dla nauki prawa finansowego są także wyniki badań prowadzonych nad instrumentami stojącymi na straży stabilności fiskalnej. Prowadzone w tym zakresie badania odnosiły się przede wszystkim do reguł fiskalnych, a także innych elementów ram budżetowych funkcjonujących na szczeblu całego sektora finansów publicznych (ewentualnie sektora general government) lub - co najmniej - na poziomie sektora rządowego. Ich uzupełnieniem były badania nad zjawiskiem iluzji fiskalnych generowanych przez władze publiczne poprzez manipulowanie wartością wskaźników fiskalnych. Ich zwieńczeniem była przedłożona do recenzji rozprawa habilitacyjna.

W zakresie badań dotyczących prawa budżetowego na szczególną uwagę zasługują badania nad gospodarką finansową jednostek samorządu terytorialnego. W tym zakresie przedmiotem analiz Habilitanta były między innymi rozwiązania legislacyjne leżące u podstaw emisji obligacji komunalnych oraz wprowadzające samorządowe reguły fiskalne. Habilitant badał także mechanizmy wykorzystywane przez jednostki samorządu terytorialnego do obchodzenia ograniczeń nałożonych przez te reguły, głównie poprzez kreatywne zastosowanie handlowych umów nienazwanych oraz rozwiązania legislacyjne mające przeciwdziałać tym praktykom.

W mojej ocenie to właśnie prace Habilitanta mieszczące się w zakresie nurtu badawczego dotyczącego prawa budżetowego stanowią najdonioślejszą część jego dorobku. Dorobek ten jest zauważalny nie tylko na poziomie krajowym, ale także międzynarodowym. Rezultaty prowadzonych badań mają charakter oryginalny, a niekiedy wręcz pionierski.

Nie oznacza to, że pozostały dorobek Habilitanta nie zasługuje na uwagę. W mojej ocenie istotną wartość naukową prezentują także publikacje przedstawiające wyniki badań nad prawnymi uwarunkowaniami koordynacji polityki fiskalnej i monetarnej, tzw. policy mix. Dorobek w tym zakresie jest jednak liczebnie mniej bogaty, a prace były publikowane w stosunkowo odległym czasie.



Ciekawe są również wyniki prac nad relacją zachodzącą między państwem a rynkami finansowymi. Są to badania, które odnoszą się do problematyki stabilności fiskalnej, jednakże wykraczają poza ten obszar badawczy dotycząc takich zagadnień, jak przykładowo niesprawności rynku finansowego, problematyka restrukturyzacji zadłużenia czy unormowania dotyczące pozycji związków publicznoprawnych oraz międzynarodowych instytucji finansowych na rynku finansowym.

W mojej ocenie, najmniej istotnym w nurtem badawczym Habilitanta są publikacje poświęcone prawu podatkowemu. Mają one charakter incydentalny i obejmują różnorodną problematykę.

Nie ulega wątpliwości, że Habilitant wykazywał się istotną aktywnością naukową w więcej niż jednej uczelni.

Aktywność naukowa Habilitanta wprawdzie jest realizowana przede wszystkim na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Gdańskiego, jednakże wykracza zasadniczo poza ramy tej jednostki. Należy zauważyć, że Habilitant był członkiem dwóch zespołów badawczych, których prace zaowocowały wydaniem monografii naukowych oraz podręczników akademickich. Habilitant brał także udział w projekcie, *Efektywny Model Transgranicznej Współpracy Biznesowej i Partnerstwa* realizowanym we współpracy z pracownikami Wydziału Prawa Uniwersytetu Masaryka w Brnie. Ponadto Habilitant pełnił funkcję redaktora tematycznego Działu Prawo Budżetowe w czasopiśmie *Financial Law Review* wydawanym wspólnie przez Uniwersytet Gdański, Uniwersytet Masaryka w Brnie, Uniwersytet P.J. Safarika w Koszycach oraz Państwowy Uniwersytet w Woroneżu. Habilitant brał również udział w 12 seminariach naukowych realizowanych na Uniwersytecie Masaryka w Brnie, Uniwersytecie P.J. Safarika w Koszycach, Państwowym Uniwersytecie w Woroneżu i Strathmore University), Uniwersytecie Wrocławskim oraz na sześciu uczelniach rosyjskich.

Doświadczenia dydaktyczne Habilitanta związane są przede wszystkim z zatrudnieniem na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Gdańskiego oraz w ograniczonym zakresie na Wydziale Zarządzania UG, na Wydziale Zarządzania i Ekonomii Politechniki Gdańskiej oraz w

Wyższej Szkole Finansów i Administracji. Habilitant prowadził zajęcia w różnorodnych formach – wykładów, ćwiczeń, konwersatoriów, proseminariów i seminariów. Pełnił funkcję promotora prac licencjackich i magisterskich. Łącznie wypromował 42 studentów - 25 na jednolitych studiach magisterskich oraz 17 na studiach licencjackich. Jako recenzent uczestniczył także w około 100 obronach prac magisterskich i licencjackich.

Zajęcia dydaktyczne prowadzone były z przedmiotów z zakresu prawa finansowego i finansów publicznych, prawa podatkowego oraz podstaw ekonomii.

Warto zaznaczyć, że Habilitant prowadził również zajęcia za studiach podyplomowych oraz okazjonalnie na zagranicznych uczelniach partnerskich. Brał także udział w dwóch programach dydaktycznych.

Na wysoką ocenę zasługuje również dorobek organizacyjny Habilitanta. Od lat pracuje w Wydziałowej Komisji Rekrutacyjnej ds. studiów niestacjonarnych, będąc obecnie jej przewodniczącym. W latach 2012-2016 był członkiem Rady Wydziału Prawa i Administracji UG, zaś od roku 2020 jest członkiem Senatu UG. Do obu organów został wybrany głosami niesamodzielnymi pracowników Wydziału Prawa i Administracji UG. Od 2019 r. Habilitant jest Członkiem Wydziałowej Komisji Oceniającej na Wydziale Prawa i Administracji UG. Od 2018 r. bierze udział w pracach powoływanych ad hoc komisji rekrutacyjnych w programie ERASMUS+ (K107). Od 2017 r. jest kierownikiem studiów podyplomowych Finanse w małych i średnich przedsiębiorstwach. Od 2014 r. jest członkiem Rady Programowej Kierunku Podatki i Doradztwo podatkowe. Od tego samego roku jest członkiem Komitetu Redakcyjnego czasopisma „Financial Law Review” i redaktorem tematycznym Działu Prawo Budżetowe. W latach 2012-2016 Habilitant pełnił funkcję Pełnomocnika Dziekana Wydziału Prawa i Administracji ds. informacji i promocji.

Ponadto na uznanie zasługuje działalność Habilitanta w zakresie popularyzacji nauki. Habilitant prowadził popularyzatorskie wykłady oraz publikował popularyzatorskie materiały.

Końcowo, należy zauważyć, że Habilitant jest laureatem XLVI Konkursu „Państwa i Prawa” na najlepszą pracę doktorską w roku 2010. W roku 2020 otrzymał od Rektora UG



indywidualną nagrodę trzeciego stopnia za „opracowanie nowych i nowatorskich programów kształcenia i doskonalenia kadr z wyższym wykształceniem”.

Mając na uwadze przedstawione okoliczności, w mojej ocenie, Habilitant z naddatkiem wypełnia wymogi nadania stopnia doktora habilitowanego określone w art. 219 ust. 1 pkt 3 ustawy, tj. wykazuje się istotną aktywnością naukową realizowaną w więcej niż jednej uczelni lub instytucji naukowej. Jego dorobek naukowy, zwłaszcza w obszarze badań nad prawem budżetowym jest rozpoznawalny i znaczący dla nauki prawa finansowego. Jednoznacznie pozytywnie należy także ocenić dorobek dydaktyczny, organizatorski i popularyzatorski.

## 5. Konkluzja

Podsumowując ocenę osiągnięć naukowych dr. Przemysława Panfila, przeprowadzoną w oparciu o kryteria określone w art. 219 ustawy z dnia 20 lipca 2018 r. Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce, należy stwierdzić, że wniosek z dnia 13 lutego 2022 r. o przeprowadzenie postępowania w sprawie nadania stopnia doktora habilitowanego w dziedzinie nauk społecznych w dyscyplinie nauki prawne zasługuje na uwzględnienie.

Przedstawiona do oceny monografia autorstwa dr. Przemysława Panfila, *Reguły i iluzje fiskalne w Polsce - ujęcie prawnofinansowe*, jest dziełem stanowiącym znaczny wkład autora w rozwój dyscypliny nauki prawne w rozumieniu 219 ust. 1 pkt 2 lit. a ustawy. Ponadto Habilitant wykazuje się istotną aktywnością naukową w rozumieniu art. 219 ust. 1 pkt 3 ustawy. To uzasadnia rekomendowanie Komisji Habilitacyjnej dopuszczenie dr. Przemysława Panfila do kolejnych stadiów postępowania w sprawie nadania stopnia doktora habilitowanego w dziedzinie nauk społecznych w dyscyplinie nauki prawne.



Dominik Mączyński

