

dr hab. Dominik J. Gajewski
Instytut Prawa
Kolegium Ekonomiczno-Społeczne
Szkola Główna Handlowa w Warszawie

Recenzja
**rozprawy doktorskiej mgr Anity Maciążek zatytułowanej „Pomoc
publiczna w Regionalnych Programach Operacyjnych w Polsce w
latach 2007-2013”**

1. Wybór tematy

Tematem rozważań podjętych w rozprawie jest pomoc publiczna występująca w Regionalnych Programach Operacyjnych (RPO) na lata 2007 – 2013 w Polsce. Na samym wstępie należy stwierdzić, iż wybrany przez Doktorantkę temat jest niezwykle interesujący, ale i ważny ze względów na jego znaczenie teoretyczne i praktyczne.

Za trafnością wyboru tego tematu może świadczyć również fakt, iż Polska jako państwo członkowskie po raz pierwszy w pełni uczestniczyła w podziale obowiązków jak i korzyści płynących z przynależności do Unii Europejskiej. Okres ten to czas, w którym wszystkie uprawnione podmioty zarówno unijne jak i krajowe razem wypracowały model współpracy w zakresie systemu wdrażania RPO, diagnozowały jego niedoskonałości oraz podejmowały starania zmierzające do poprawy jego funkcjonowania. Oznacza to, że z jednej strony problematyka ta nie była w żaden sposób rozpoznana, z drugiej zaś strony – stanowiła trudne pole badawcze, bowiem nie było możliwości odniesienia się do innych opracowań.

O trafności wyboru może również świadczyć fakt, iż nie powstała dotąd w języku polskim żadna publikacja, która podejmowałaby problematykę pomocy publicznej w kontekście funkcjonowania RPO w Polsce na lata 2007 – 2013. Wprawdzie w literaturze przedmiotu występują pozycje, które odnoszą się do

pomocy publicznej w różnych jej aspektach, lecz wielopłaszczyznowość i wysoki stopień skomplikowania zagadnień związanych z prawem pomocy publicznej sprawiają, że wiele z nich nie zostało opracowanych w sposób wyczerpujący, a ujęcie ich przez pryzmat funkcjonowania RPO w Polsce na lata 2007 – 2013 stanowi pewien element nowości w podejściu do tego tematu. Rozprawa doktorska jest pierwszym tak kompleksowym opracowaniem, który posiada walor nie tylko naukowy, ale i praktyczny. Niniejsze opracowanie niewątpliwie stanowi odpowiedź na istniejącą w tej materii lukę w prawniczej literaturze przedmiotu.

Na wybór tematu wpłynął również fakt, osobistych zainteresowań Doktorantki wynikających z wieloletniej praktyki zawodowej – urzędnika służby cywilnej, związanej z prowadzonymi audytami środków pochodzących z UE od początku akcesji Polski w UE. Wiedza i doświadczenie Doktorantki niewątpliwie wpłynęły na jakość merytoryczną rozprawy doktorskiej.

2. Teza i cel pracy

Doktorantka sformułowała główną tezę rozprawy, która stanowi, że regulacje w zakresie prawa pomocy publicznej obowiązujące podczas realizacji projektów dofinansowanych w ramach Regionalnych Programów Operacyjnych na lata 2007 – 2013 utrudniają podmiotom w nie zaangażowanym prawidłowe postępowanie w zakresie zgodnego z prawem wykorzystania środków pochodzących z Unii Europejskiej. Jest ona celna i jak najbardziej zasadna w kontekście złożoności i skomplikowości problematyki. Zmierzenie się z tak postawioną tezą niewątpliwie wymagało głębokiej znajomości problematyki.

W ramach rozprawy Doktorantka stawia osiem tez cząstkowych, które mają wesprzeć tezę podstawową.

Pierwsza z nich stanowi, że przepisy dotyczące prawa pomocy publicznej cechuje swoisty dualizm. Stosując je podczas realizacji projektów w ramach RPO trzeba dostrzegać ich zadanie w dwóch aspektach: ochrony konkurencji oraz realizowania celów RPO, a przez to również szerzej - polityki spójności UE.

Druga teza cząstkowa odnosi się do kwestii, że przepisy dotyczące prawa pomocy publicznej charakteryzują się w pewnych obszarach przeregulowaniem pod

względem ilościowym i jakościowym, mimo tego są jednak również obszary charakteryzujące się niedostateczną regulacją prawną w tym zakresie.

W trzeciej tezie Doktorantka próbuje udowodnić, że przepisy dotyczące prawa pomocy publicznej posługują się często niejednoznacznymi pojęciami, co powoduje konieczność ich doprecyzowywania oraz interpretowania w innych dokumentach, które często nie mają charakteru normatywnego – w praktyce ogromne znaczenie mają dokumenty typu poradniki, wytyczne, komunikaty.

W czwartej tezie – poddaje się badaniu kwestię znaczącej roli w stosowaniu przepisów dotyczących prawa pomocy publicznej, interpretacji dokonywanych przez instytucje i organy zajmujące się stosowaniem przepisów prawa pomocy publicznej oraz orzecznictwo sądów UE.

Piąta teza częściowa stanowi, że przepisy dotyczące prawa pomocy publicznej ulegają zmianie w zakresie interpretacji danego zagadnienia, z czasem pojawia się nowe, najczęściej zawężające podejście do zagadnień związanych z prawem pomocy publicznej.

Szosta teza odnosi się do naruszenia przepisów dotyczących prawa pomocy publicznej, co powoduje po stronie beneficjenta nie tylko obowiązek zwrotu pomocy wraz z odsetkami, ale także często kumulację sankcji.

Wreszcie w siódmej tezie Doktorantka stara się udowodnić, że przepisy dotyczące prawa pomocy publicznej wskazują na dyskrejonalny, czyli pozostawiony do swobodnego uznania, charakter decyzji Komisji Europejskiej w obszarze sprawowania kontroli i nadzoru w zakresie pomocy publicznej udzielanej w UE.

Ostatnia ósma teza stanowi, że przepisy dotyczące prawa pomocy publicznej w pewnym zakresie mogą naruszać na poziomie unijnym zasadę dobrej administracji oraz na poziomie krajowym obowiązującą w demokratycznym państwie prawnym jedną z podstawowych zasad określających stosunki między obywatelem a państwem, zasadę zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa.

Niewątpliwie wszystkie tezy pomocnicze stanowią doprecyzowanie aspektów podjętych w tezie głównej. Wzbogacają one merytoryczny poziom pracy i pozwalają zgłębić problematykę zarówno z punktu widzenia teoretycznego, ale i praktycznego. Wydaje się jednak, że niektóre tezy częściowe mogłyby być razem skondensowane, bowiem podejmują bliską sobie problematykę. I tak na przykład kwestie związane z

interpretacjami zawarte w tezie czwartej i piątej. Nie rzutuje to jednak na ogólną wysoką ocenę, że wszystkie tezy stanowią przemyślaną i logiczną całość.

3. Metody badawcze

Doktorantka w pracy umiejętnie wykorzystwała trzy metody badawcze: dogmatyczną, historyczną i komparatystyczną. Połączenie zastosowanych metod pozwoliło kompleksowo podjąć problematykę jakże nowatorską, ale i trudną. Doktorantka trafnie wykorzystwała metodę dogmatyczną jako wiodącą, co było punktem wyjścia dla przeprowadzenia w dalszej części analizy historycznej oraz aktualnie obowiązujących rozwiązań prawnych w zakresie prawa pomocy publicznej i funkcjonowania Regionalnych Programów Operacyjnych w Polsce na lata 2007 – 2013. Metody te okazały się niezwykle owocne ze względu na fakt, iż dotyczyły one uregulowań w zakresie prawa pomocy publicznej określanych mianem *soft law*. Istotne znaczenie odegrały również zastosowane metody w przedmiocie analizy praktyki prawniczej rozumianej jako proces tworzenia, stosowania i wykładni prawa.

4. Konstrukcja pracy i jej ocena merytoryczna

Rozprawa doktorska składa się ze wstępu, pięciu rozdziałów merytorycznych, zakończenia oraz wykazu źródeł i literatury. Doktorantka wprowadziła w rozdziałach merytorycznych przejrzysty układ składający się z trzech elementów: wprowadzenie, opis merytoryczny omawianego zagadnienia oraz podsumowanie każdego rozdziału. Taka konstrukcja sprawia, że każdy z omawianych rozdziałów jest przejrzysty i rzeczowy merytorycznie. Na szczególną uwagę zasługuje podsumowanie, które służyć powinno do konkluzji i wniosków końcowych całej rozprawy. Zastrzeżenie moje budzi jednak fakt, że w podsumowaniach poszczególnych rozdziałów znajdują się – wprawdzie bardzo ciekawe i interesujące – wnioski, które później Doktorantka przenosi w sposób wierny do zakończenia doktoratu. Przykładem tego są wnioski z podsumowania Rozdziału VI (s.324-325), które zostały wiernie przeniesione do Zakończenia (s.338-339).

Na szczególne uznanie zasługuje uporządkowany i przemyślany układ pracy, który został dostosowany do udowodnienia poszczególnych tez cząstkowych. Wszystkie rozdziały w sposób wyczerpujący uzasadniają stwierdzenia postawione

przez Doktorantkę w poszczególnych tezach częściowych. Poszczególne rozdziały stanowią służebną rolę w stosunku do kilku tez częściowych. Jednocześnie jest to dokonane w sposób ciekawy i nowatorski. Przykładem tego może być druga teza częściowa odnosząca się do zagadnienia przeregulowania pod względem ilościowym i jakościowym prawa pomocy publicznej przy jednoczesnej niedostatecznej regulacji w pewnych jego obszarach, która znalazła potwierdzenie w rozdziałach drugim, trzecim oraz czwartym. Innym tego przykładem jest piąta teza częściowa dotycząca zmienności interpretacji zagadnień związanych z prawem pomocy publicznej w czasie, która została udowodniona w rozdziale drugim, czwartym i piątym.

Argumentacja wykorzystana przez Doktorantkę do udowodnienia poszczególnych tez częściowych ma wymiar nie tylko teoretyczny, ale i praktyczny, który wynika zapewne z doświadczeń zawodowych Doktorantki.

Udowodnione tezy częściowe stanowią dojrzałe i nowatorskie uzasadnienie dla postawionej tezy głównej. Można z całą stanowczością zgodzić się, że układ merytoryczny pracy odnosi się nie tylko do tematu rozprawy, ale i wyznaczonych przez Doktorantkę celów badawczych.

Na uznanie zasługuje również chronologia poszczególnych rozdziałów, która pozawala odbiorcy w sposób właściwy zrozumieć istotę problemu i przedstawione przez Doktorantkę zagadnienia badawcze.

W pierwszym rozdziale Doktorantka dokonuje opisu genezy i podstawowych pojęć związanych ze zjawiskiem pomocy publicznej. W związku z tym, że nie istnieje legalna definicja pomocy publicznej, Doktorantka w sposób innowacyjny i ciekawy charakteryzuje zjawiska, które można uznać za przesłanki pomocy publicznej. Takie wprowadzenie jest konieczne by można było odnieść się do problematyki zawartej w poszczególnych tezach postawionych przez Doktorantkę. Koniecznym wprowadzeniem na potrzeby pracy jest zaprezentowana geneza prawa pomocy publicznej zarówno w UE, jak i w Polsce. W rozdziale tym Doktorantka posługuje się pojęciem „kraje członkowskie” (s.77), które należy uznać za niewłaściwe. Zgodnie z normami prawa międzynarodowego publicznego należy posługiwać się pojęciem „państwa członkowskie”, zaś słowo „kraj” ma konotacje związane z obszarami geograficznymi. Warto więc tą nieścisłość wyeliminować.

Trudno byłoby się odnieść merytorycznie do tez postawionych przez Doktorantkę, gdyby nie została zaprezentowana charakterystyka Regionalnych Programów Operacyjnych w Polsce w perspektywie finansowej 2007-2013. To Doktorantka czyni w rozdziale drugim w sposób nad wymiar interesujący. Tam też opisuje wpływ polityki spójności na powstanie koncepcji tych programów i ich realizację, zgodnie z wyznaczonymi przez nią na lata 2007 – 2013 celami i zasadami postępowania. Te zagadnienia stanowią służebną rolę dla dalszych rozważań zawartych w następnych rozdziałach.

Ciekawą częścią dysertacji jest rozdział trzeci, w którym Doktorantka prezentuje prawo pomocy publicznej jako jeden z podstawowych obszarów prawa funkcjonujących w ramach RPO. Na szczególną uwagę zasługuje podjęcie problematyki związanej ze zjawiskiem dualizmu prawa pomocy publicznej, które przejawia się – z jednej strony, w konieczności ochrony konkurencji, z drugiej zaś strony - w konieczności realizowania celów RPO, a przez to również polityki spójności UE. Dotychczas zjawisko to nie było tak szeroko omawiane w literaturze przedmiotu, co tym bardziej należy uznać to za wartość dodaną dla doktoratu.

Czwarty rozdział doktoratu stanowi usystematyzowaną klasyfikację pomocy publicznej. Zaprezentowane rodzaje pomocy publicznej są ciekawą i uporządkowaną prezentacją. Niewątpliwie mają one znaczenie dla doktryny w tak różnorodnym sposobie postrzegania klasyfikacji.

Trudno byłoby się odnieść merytorycznie do tez postawionych przez Doktorantkę, gdyby nie zostały zaprezentowane zagadnienia związane z odpowiedzialnością za różnego rodzaju nieprawidłowości w zakresie pomocy publicznej w RPO. To Doktorantka czyni w ostatnim rozdziale w sposób nad wymiar interesujący. Tam też opisuje pojęcia, rodzaje odpowiedzialności, uczestniczące w tym procesie podmioty oraz zasady na jakich ponoszą odpowiedzialność. Te zagadnienia stanowią służebną rolę dla oceny postawionych tez.

Oceniając materiał badawczy, na którym opierała się Doktorantka w rozprawie, należy stwierdzić, że dość kompleksowo wykorzystwała unijne oraz krajowe akty normatywne, zarówno te obowiązujące jak i uchylone, związane z tematyką rozprawy. O dużej wiedzy i biegłości Doktorantki w podejmowanej problematyce świadczy również fakt, że wykorzystane zostały właściwe dokumenty programowe RPO oraz orzecznictwo sądów.

W doktoracie zostały również poddane dokładnej analizie dokumenty *soft law*, wydawane w celu doprecyzowania wymagań w zakresie przestrzegania prawa unijnego w szczególności takie jak wytyczne, zasady ramowe, kodeksy, komunikaty, przewodniki, obwieszczenia, zawiadomienia. Szeroko również zostały wykorzystywane materiały, które Doktorantka pozyskała z oficjalnych stron internetowych m.in.: instytucji UE, Ministerstwa właściwego ds. Rozwoju, Ministerstwa Finansów, Instytucji Zarządzających RPO.

Mimo, że Doktorantka wykorzystwała wiele interesujących publikacji monograficznych, podręczników oraz artykułów korespondujące z tematem rozprawy, niezrozumiałym jest dla mnie fakt, że pominęła tak ważną dla podejmowanej problematyki pozycję monograficzną autorstwa Igora Postuły i Aleksandra Wernera „*Prawo pomocy publicznej*” (Wolters Kluwer 2008).

Pomimo zgłoszonych powyżej uwag krytycznych, podkreślenia wymaga, że praca ta stanowi bardzo cenne opracowanie niezwykle praktycznie istotnego zagadnienia. Doktorantka dokonała bardzo szczegółowej analizy pomocy publicznej w kontekście Regionalnych Programów Operacyjnych w Polsce w perspektywie 2007-2013, starając się, w sposób zresztą bardzo udany usystematyzować wynikające z nich wskazówki, co do sposobu interpretacji regulacji odnoszących się do tej problematyki. Docenić trzeba wysiłek Doktorantki i ostateczny jej rezultat, bowiem stanowi on oryginalne i cenne opracowanie, które niewątpliwie będzie wykorzystywane przez doktrynę, jak i praktyków. Wnioski *de lege lata* i *de lege ferenda* sformułowane przez Doktorantkę w zakończeniu rozprawy doktorskiej niewątpliwie powinny być wzięte pod uwagę przez uprawnione podmioty.

Postawiona teza może niewątpliwie stanowić zaczątek dyskusji nad zmianami, które mogłyby okazać się konieczne dla usprawnienia realizacji projektów dofinansowywanych w ramach Regionalnych Programów Operacyjnych na lata 2014-2020.

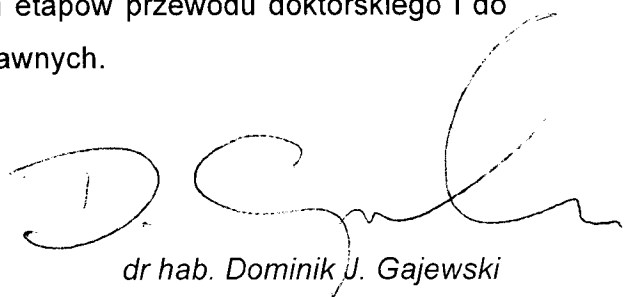
Należy podkreślić, że Doktorantka podejmuje zagadnienia, które dotychczas nie zostały opracowane w literaturze przedmiotu w tak kompleksowy sposób. Pozwala to na rekomendowanie niniejszej rozprawy do opublikowania w wydawnictwie o zasięgu ogólnokrajowym.

5. Formalna strona pracy

Praca została przygotowana starannie pod względem formalnym. Język jakim posługuje się Doktorantka jest jasny i precyzyjny, co sprawia, iż prezentowane przez Doktorantkę tezy są czytelne i zrozumiałe. W pracy można dostrzec pewne drobne błędy techniczno-redakcyjne. Zdarzają się literówki (np. „Udzielnie” zamiast „Udzielenie” - s.327). Powyższe błędy nie dyskwalifikują pracy napisanej bardzo ładnym językiem prawniczym, wskazującym na dużą erudycję Doktorantki.

6. Uwagi końcowe

W podsumowaniu stwierdzam, że recenzowana rozprawa doktorska odpowiada wymaganiom wynikającym z art. 13 ust. 1 ustawy z dnia 14 marca 2003 roku o stopniach naukowych i tytule naukowym oraz o stopniach naukowych i tytule w zakresie sztuki (Dz. U. 2003 Nr 65, poz. 595 z późn. zm.) i może stanowić podstawę dopuszczenia mgr Anity Maciążek do dalszych etapów przewodu doktorskiego i do nadania jej stopnia naukowego doktora nauk prawnych.



dr hab. Dominik J. Gajewski