

Toruń, 1 czerwca 2016 r.

Dr hab. Marek Krzysztof Kolasiński, prof. UMK
Katedra Prawa Europejskiego WPiA

Recenzja rozprawy doktorskiej Pani mgr Anity Agnieszki Maciążek pt. „Pomoc publiczna w Regionalnych Programach Operacyjnych w Polsce na lata 2007 – 2013” napisanej pod kierunkiem prof. zw. dr. hab. Artura Kusia

1. Przedmiot badań i sposób sformułowania tematu

Problematyka, której Pani mgr Anita Agnieszka Maciążek poświęciła swoją rozprawę doktorską, ma duże znaczenie społeczno-gospodarcze. Stanowi ona element szerszej kwestii, zasad, wykorzystywania środków unijnych, których napływ do Polski wywiera ogromny wpływ na rozwój naszego państwa. Podkreślić należy, że znaczenie badań prezentowanych w recenzowanej monografii nie ogranicza się do wymiaru historycznego. Autorka słusznie zauważa, że „procesy związane z RPO są (...) w toku, a problematyka poruszona w niniejszej rozprawie dotyczy zagadnień nadal aktualnych” (s. 9).

Zgodzić należy się też z Doktorantką, iż Jej praca wypełnia lukę w dorobku polskiej doktryny. Dotychczasowy deficyt badań nad problematyką, której Pani mgr Anita Agnieszka Maciążek poświęciła swoją rozprawę, nie zaskakuje. Analiza wskazanych kwestii jest ważnym, lecz niewdzięcznym polem badawczym. Jego zagospodarowanie wymagało dużego nakładu pracy oraz doskonałej znajomości wielu bardzo szczegółowych, nieprzejrzystych regulacji.

Wskazać należy również, że zagadnienia, których zbadania podjęła się Autorka są złożone pod względem teoretycznym. Na tego typu płaszczyznach badawczych trudno

wykazać prawniczą erudycję, a bardzo łatwo popełnić błąd wpływający na rezultaty rozważań. Wydaje się, że tylko doświadczony w sferze wykorzystywania środków unijnych praktyk, o solidnym przygotowaniu teoretycznym mógł przedstawić wartościową monografię poświęconą tytułowemu zagadnieniu.

Wybór przedmiotu badań, którego dokonała Autorka należy, zatem uznać za bardzo dobry. Sposób sformułowania tytułu jest prawidłowy. Dobrze oddaje on istotę rozważań znajdujących się w rozprawie.

2. Metodologia

Przeprowadzenie badań nad tytułową problematyką było trudne pod względem metodologicznym. Autorka musiała dokonać syntezy ogromu nieprzejrzystych krajowych i unijnych regulacji. Występowały jednak i takie sfery, w których niezbędne było przyjęcie przez Nią analitycznego podejścia. Doktorantka skutecznie uporała się z tym wyzwaniem. Podkreślić należy też, że Jej wywody pozostają w ścisłej łączności z realiami funkcjonowania RPO.

Trudno nie dostrzec tu zasługi Promotora, który skłonił Autorkę do zachowania ścisłej dyscypliny metodologicznej. Cała monografia zorganizowana jest wokół realizacji jasno określonego celu badawczego, który stanowi weryfikacja podstawowej tezy rozprawy. Zgodnie z nią „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” (s 10).

Dyscyplinie wywodu dobrze służy też wyraźne określenie, już we wstępie, ośmiu tez cząstkowych. Autorka słusznie uznała, że realizację podstawowego celu badawczego, który przed sobą postawiła zapewni weryfikacja następujących hipotez:

- „przepisy dotyczące prawa pomocy publicznej cechuje swoisty dualizm. Stosując je podczas realizacji projektów w ramach RPO trzeba widzieć ich zadanie w dwóch aspektach: ochrony konkurencji oraz realizowania celów RPO a przez to również szerzej - polityki spójności UE”;

- „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”;

- „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”;

- „znaczącą rolę w stosowaniu przepisów dotyczących prawa pomocy publicznej odgrywa interpretacja dokonywana przez instytucje i organy zajmujące się stosowaniem przepisów prawa pomocy publicznej oraz orzecznictwo sądów UE”;

- „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”;

- „naruszenia przepisów dotyczących prawa pomocy publicznej powodują po stronie beneficjenta nie tylko obowiązek zwrotu pomocy wraz z odsetkami, ale także często kumulację sankcji”;

- „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”;

- „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” (s. 10-11).

Praca mogłaby wiele zyskać, gdyby wykorzystano w niej w szerokim zakresie metodę komparatystyczną. Braki dotyczące tego elementu, obniżają skuteczność weryfikacji niektórych hipotez badawczych. Prawidłowe zastosowanie instrumentów prawno-porównawczych, w sferze objętej tytułową problematyką, byłoby jednak niezmiernie trudne. Wymagałoby ono doskonałej znajomości nie tylko wielu bardzo szczegółowych regulacji kilku państw członkowskich Unii Europejskiej, ale i praktyki ich stosowanie. Skalę trudności tego zadania podnosiłaby niewielka ilość dostępnej literatury obcej dotyczącej tej problematyki. Ryzyko oparcia się na deformujących uproszczeniach byłoby znaczne. Uważam, że w pracy doktorskiej kategoryczne wymaganie wykorzystania, w szerokim zakresie, metody komparatystycznej w przedmiotowej sferze, byłoby zbyt daleko idące.

3. Konstrukcja rozprawy

Konstrukcja rozprawy jest dobra. Monografia składa się ze wstępu, pięciu logicznie uporządkowanych rozdziałów i zakończenia. Zastrzeżenia można mieć jedynie wobec tytułu rozdziału V, który brzmi w następujący sposób: „Odpowiedzialność za nieprawidłowości w zakresie prawa pomocy publicznej w Regionalnych Programach Operacyjnych w Polsce”. Wydaje się, że został on sformułowany zbyt wąsko w porównaniu z rzeczywistą zawartością tej części monografii. Autorka przedstawia w niej m.in. skutki nieprawidłowości w RPO, które trudno klasyfikować jako odpowiedzialność.

Monografia obejmuje też wykazy skrótów, źródeł i literatury oraz streszczenie.

4. Ocena treści pracy

Rozdział pierwszy poświęcony został ogólnej charakterystyce prawa pomocy publicznej. Większość wywodów przedstawionych w paragrafach 1 i 2 ma charakter bliski podręcznikowemu i jest stosunkowo rudymenarna. Rozważania są prowadzone w przejrzysty sposób. Nie ulega wątpliwości, że Autorka dobrze zna i rzeczywiście rozumie istotę prezentowanych zagadnień. Opisując prawo pomocy publicznej w UE (rozdz. I paragraf 3 punkt 1), Doktorantka trafnie zwraca uwagę na istnienie napięcia pomiędzy dążeniem do ochrony mechanizmów konkurencyjnych a dopuszczeniem możliwości skorzystania z dofinansowania przez podmioty prowadzące działalność gospodarczą (s. 32). Do myśli tej nawiązuje też Ona w kolejnych częściach rozprawy.

Pani mgr Anita Agnieszka Maciążek wykazała się świetną znajomością genezy polskiego prawa pomocy publicznej i w interesujący sposób przedstawiła zmiany w prawie pomocy publicznej w perspektywie finansowej Unii Europejskiej na lata 2014 – 2020.

W podsumowaniu rozdz. I, Autorka akcentuje to, że „system prawa pomocy publicznej funkcjonujący w Polsce nie jest przejrzysty” (s. 76) oraz wskazuje, iż „bardzo trudno jest zorientować się przeciętnemu beneficjentowi pomocy w kwestiach dotyczących organów odpowiedzialnych za zajmowanie się tym zagadnieniem oraz w kwestii ich uprawnień”(s. 76). Stwierdza też Ona, iż „przepisy dotyczące prawa pomocy publicznej posługują się często niejednoznacznymi pojęciami”, których wykładnia podlega zmianom

oraz zwraca uwagę na „dyskrecjonalny charakter decyzji Komisji Europejskiej w obszarze sprawowania kontroli i nadzoru w zakresie pomocy publicznej udzielanej w UE” (s. 78).

Wskazane spostrzeżenia Doktorantki są trafne. Zgodzić należy się też ze stwierdzeniem, 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 UE” (s. 78).

Rozdział II nosi tytuł „Charakterystyka Regionalnych Programów Operacyjnych w Polsce w perspektywie finansowej 2007 – 2013”. Autorka ze swobodą porusza się we wskazanej problematyce. Prowadzi wywód w sposób przejrzysty. Podobnie jak rozdział I, również ta część pracy, w warstwie deskryptywnej jest nienaganna. Skrupulatność, z którą Autorka przedstawia i analizuje bardzo dużą ilość unijnych oraz krajowych, niekiedy bardzo szczegółowych, aktów prawnych o zróżnicowanym charakterze, zasługuje na uznanie. Niekiedy Doktorantka wydaje się nawet nieco przesadzać w dążeniu do wsparcia swoich badań informacjami o ogromnej ilości regionalnych programów operacyjnych i aktów im towarzyszących (s. 106-109). Nie ulega wątpliwości, że wywody przedstawione w rozdz. II stanowią dobre wprowadzenie dla bardziej analitycznych rozważań zawartych w kolejnych częściach rozprawy.

Interesujące są uwagi dotyczące aktów wydawanych przez Instytucje Zarządzające. Autorka wykazała trafność hipotezy badawczej, przedstawionej już we wstępie, a wyrażającej myśl, że „znaczącą rolę w stosowaniu przepisów dotyczących prawa pomocy publicznej odgrywa interpretacja dokonywana przez instytucje i organy zajmujące się przepisami obowiązującymi w ramach RPO” (s. 102). Doktorantka słusznie wskazała także na szeroki zakres przysługującej Komisji Europejskiej swobody uznania (s. 152, 153).

Rozdział III zatytułowany został „Zasady funkcjonowania przepisów prawa pomocy publicznej w ramach Regionalnych Programów Operacyjnych w Polsce na lata 2007-2013”. Przedstawione w nim wywody mają nieco bardziej abstrakcyjny charakter niż rozważania zawarte w dwóch pierwszych rozdziałach. Generalnie jednak, jego atuty i wady są podobne do zalet i mankamentów, które uwidoczniły się we wcześniejszych częściach monografii. W warstwie opisowej rozdział III jest napisany bardzo dobrze. Dla czytelnika nie ulega wątpliwości, że ma do czynienia z dziełem Autora, który doskonale zna i rozumie istotę badanych problemów oraz praktykę. Wartość dodana pracy polega w znacznym stopniu na tym, że Doktorantka skupia swe wywody na właściwie wyselekcjonowanych zagadnieniach.

Wydaje się, że sukces badawczy na tej płaszczyźnie Autorka zawdzięcza w znacznej mierze swojemu zawodowemu doświadczeniu.

Słabszą stroną rozdziału jest pewna powierzchowność wywodów teoretyczno-prawnych, a zwłaszcza rozważań dotyczących unijnego *soft-law*. Autorka trafnie zwróciła uwagę na jego duże znaczenie w badanej przez Nią sferze, ale zbyt ograniczyła zakres refleksji nad skutkami wydania przez Komisję Europejską aktów tego typu (s. 176). Nadmiernie rozbudowane, a być może nawet zbędne są natomiast niektóre rudymenarne wywody np. ogólne uwagi dotyczące pojęcia i interpretacji prawa (s. 173 i n.).

Rozdział IV uważam za najlepszą część rozprawy. Nosi on tytuł „Rodzaje pomocy publicznej występujące w Regionalnych Programach Operacyjnych w Polsce”. Przedstawione w nim rozważania są bardzo szczegółowe, a większość zagadnień, których one dotyczą nie była przedmiotem szerszego zainteresowania polskiej doktryny.

Jakość wywodów Autorki jest bardzo wysoka. Są one starannie uporządkowane i prowadzone z dużą dyscypliną. Doktorantka usystematyzowała rozważania dotyczące relewantnych rodzajów pomocy publicznej m.in. wg kryteriów podmiotowych, etapu realizacji projektu oraz dysponenta majątku wytworzonego w wyniku realizacji projektu. Pewne wyobrażenie o skali wysiłku włożonego przez Autorkę w przygotowanie tej części monografii daje fakt, że podjęła się Ona m.in. trudu przedstawienia stosowania prawa pomocy publicznej w RPO odrębnie w sferach przedsiębiorczości, ochrony środowiska, edukacji, ochrony zdrowia, kultury i sztuki, rewitalizacji, a także infrastruktury komunikacyjnej i sportowej. Przeprowadzenie badań udokumentowanych w rozdz. IV wymagało ogromnego nakładu pracy. Efekty wysiłków Autorki w tej sferze są satysfakcjonujące.

Najważniejszą część rozdziału V stanowi opis konsekwencji wystąpienia nieprawidłowości w sferze pomocy publicznej w RPO. Autorka przestawiła siatkę pojęciową stosowaną w tej sferze regulacji prawnych, scharakteryzowała najczęściej występujące nieprawidłowości i podjęła próbę uchwycenia ich istoty. Zarysowała też Ona zadania realizowane przez poszczególne instytucje unijne, podmioty krajowe oraz zagadnienie odpowiedzialności beneficjenta.

W Zakończeniu przedstawiono m.in. postulaty *de lege ferenda*. Autorka postuluje podjęcie działań zmierzających do osiągnięcia większej spójności w zakresie przepisów o pomocy publicznej oraz do „modernizacji i ujednolicenia”(s. 343) stylu aktów prawnych, a także „zmniejszenie ilości wszelkiego rodzaju dokumentów o charakterze nienormatywnym” (s. 343). Za pożądane Doktorantka uznaje też „dążenie do większego ujednolicenia wykładni

prawa i zachowania jej niezmienności w czasie” (s. 343) . Postulaty te są interesujące, wydają się trafne.

5.Sposób napisania pracy

Autorka ma dużą łatwość przedstawiania w interesujący sposób problematyki, której specyfika nie sprzyja przejrzystości wyводу. Praca jest dobrze napisana pod względem stylistycznym.

Powtarzającym się mankamentem, który nieco ogranicza przyjemność czytania recenzowanej monografii jest rozbudowywanie przez Autorkę objętości niektórych przypisów ponad przyjęte standardy. Tak zwłaszcza wskazać można, że przypis 552 ma 4 i pół strony (pisanych czcionką 10 z pojedynczą interlinią), na których Doktorantka wylicza dokumenty obowiązujące w RPO. Bez wątpienia dzięki temu zabiegowi Autorka wykazała, że ich ilość jest duża, co było Jej zamiarem, ale wydaje się mogła osiągnąć zbliżony efekt bez tak daleko idącego zaburzenia rytmu wyводу.

Praca mogłaby też wiele zyskać, gdyby Autorka w szerszym zakresie korzystała z literatury w językach obcych. Dobrze byłoby też, gdyby Autorka przed publikacją swojej monografii uzupełniła zapis bibliograficzny o wskazanie miejsc publikacji orzeczeń Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej.

6.Konkluzje

Praca Pani mgr Anita Agnieszka Maciążek stanowi realny wkład w dorobek polskiej doktryny. Uważam, że przedmiotowa monografia powinna być opublikowana.

Rozprawa jest bardzo dobra w warstwie deskryptywnej. Na uznanie zasługuje zwłaszcza dokonana przez Doktorantkę charakterystyka Regionalnych Programów Operacyjnych w Polsce w perspektywie finansowej 2007-2013.

Zaryzykować można stwierdzenie, że gdyby nie monografia Doktorantki, w polskim piśmiennictwie pozostałaby luka. Bardzo nieliczne jest bowiem grono osób, które posiadają doświadczenie praktyczne w przedmiotowej sferze, a jednocześnie dysponują dobrym warszatem naukowym. Wydaje się, że osoba niemająca jednocześnie dwóch wskazanych

atutów, nie byłaby w stanie przedłożyć monografii o charakterystyce zbliżonej do dzieła Pani mgr Anita Agnieszka Maciążek.

Autorka wykazała się doskonałą znajomością badanej problematyki. Porusza się Ona w niej ze swobodą właściwą doświadczonemu praktykowi, dysponującemu solidnym warsztatem naukowym.

Sformułowane przez Doktorantkę hipotezy badawcze są śmiałe i wydają się trafne.

Dyscyplina wywodu jest wysoka, a prezentowane rozważania mieszczą się w ramach określonych tytułami relewantnych jednostek redakcyjnych.

Konkludując stwierdzam, że rozprawa „Pomoc publiczna w Regionalnych Programach Operacyjnych w Polsce na lata 2007 – 2013” spełnia wymagania przewidziane przez Ustawę z dnia 14 marca 2003 r. o stopniach naukowych i tytule naukowym oraz o stopniach i tytule w dziedzinie sztuki (Dz.U. 2003, Nr 65, poz. 595 ze zm.) oraz wnoszę o dopuszczenie Pani mgr Anity Agnieszki Maciążek do publicznej obrony Jej pracy doktorskiej.

