

Prof. UG dr hab. Anna Dobaczewska
Wydział Prawa i Administracji UG
Zakład Prawa Gospodarczego Publicznego

Gdańsk, 13 marca 2017 r.

Recenzja rozprawy doktorskiej

pani magister Iwony Jacko - Szcześniak

pt. "Instytucja pomocy publicznej dla przedsiębiorstw z sektora usług lotniczych"

1. Wybór tematu i metod badawczych pracy

Temat i cel pracy badawczej, koncentrujący się na pomocy publicznej dla różnorodnych podmiotów aktywnych na rynku usług lotniczych uznać należy za prawidłowo obrany i aktualny. Zagadnienia konkurencji pomiędzy przedsiębiorcami na szybko rozwijającym się rynku usług lotniczych mają istotne znaczenie tak dla praktyki gospodarczej jak i dla przyjmowanych regulacji prawnym. Wobec konieczności szerzenia zasad konkurencji również przez organy publiczne, zasady stosowania pomocy publicznej w sferze m.in. usług transportu lotniczego i zarządzania portami lotniczymi muszą odzwierciedlać warunki dopuszczalności jej stosowania. Prawidłowa regulacja prawna zagadnień wsparcia publicznego jest wyjątkowo istotna także w kontekście funkcjonowania usług użyteczności publicznej. Dlatego analiza aspektów publiczno-prawnych funkcjonowania i finansowania usług lotniczych wymagała szczegółowego omówienia. Nie budzi więc wątpliwości ani ujęcie tematu ani jego znaczenie. Tym bardziej, że w literaturze brakuje jak dotąd opracowania, które prezentowałyby tak szerokie spektrum zagadnień związanych nie tylko z samą

pomocą publiczną, ale w szczególności odnoszących się do sektora usług lotniczych. Stosunkowo bogata praktyka orzecznicza jest pośrednim dowodem na znaczenie poprawnej legislacji i działań administracji w tym zakresie.

Doktorantka oparła swoją pracę przede wszystkim na analizie formalno-dogmatycznej prawa Unii Europejskiej i krajowego. Mimo złożonych we wprowadzeniu deklaracji nie zdecydowała się na wykorzystanie innych metod badawczych czy to w ogóle czy w stopniu, który uzasadniałby ich przywołanie. O ile metoda historyczna przy wyborze tego tematu nie wydaje się konieczna, to już brak szerszych odniesień porównawczych zastanawia. Zasadniczą z tez przedstawionych przez Autorkę jest ta o braku możliwości rezygnacji ze szczegółowych postanowień o pomocy publicznej z uwagi na warunki ekonomiczne i finansowe związane ze świadczeniem usług lotniczych. W pełni zasadne byłoby więc szersze odniesienie się do metody ekonomicznej analizy prawa. Tymczasem Doktorantka przywołuje ją jedynie fragmentarycznie, co powoduje lekki niedosyt. Zwłaszcza, że już na pierwszej stronie swej dysertacji podnosi że znaczenie pomocy publicznej jako instrumentu interwencjonizmu państwowego maleje. Nie przytacza przy tym najskromniejszych choćby danych liczbowych. Dotyczy to niekiedy także twierdzeń zawartych w dalszych częściach pracy (np. s. 100 – co do źródeł dochodów z działalności pozalotniczej portów lotniczych; s. 260 co do „wkalkulowania w koszty” ewentualnego obowiązku zwrotu pomocy).

2. Ocena rozprawy doktorskiej i wiedzy teoretycznej Doktorantki

Praca została podzielona na sześć rozdziałów, a przyjęty przez Autorkę układ pracy jest prawidłowy i adekwatny do prezentowanych zagadnień. Jako pierwsze zostały przybliżone istota i charakterystyka pomocy publicznej. Autorka wpisuje tematykę udzielania pomocy publicznej w proces liberalizacji i deregulacji świadczenia usług transportu lotniczego. Kolejne trzy rozdziały są poświęcone zasadom udzielania pomocy publicznej na rzecz przedsiębiorców świadczących podstawowe usługi lotnicze, dla portów lotniczych i świadczących usługi w ogólnym interesie gospodarczym. To przedmiotowo-podmiotowe ujęcie pozwala na zakreślenie szero

kiego obszaru badawczego i jest w pełni adekwatne do roli jaką odgrywa pomoc publiczna w sektorze omawianych usług. Ostatni rozdział dotyczy postępowań administracyjnych i sądowych w sprawach z zakresu pomocy publicznej. Całość pracy jawi się jako rzetelna, szczegółowa analiza zagadnienia oraz ciekawa interpretacja skutków jakie zastosowana pomoc publiczna niesie dla sektora usług lotniczych.

Na kartach pierwszego rozdziału Autorka stara się przedstawić różnice pomiędzy wsparciem a pomocą publiczną, zaprezentować różne jej rodzaje. Pomija przy tym (s. 15) kategorię wsparcia nie będącego pomocą, co w obliczu ustawowego rozróżnienia tych pojęć (na gruncie prawa polskiego) wydaje się dość istotnym brakiem. Podobnie istotne są prowadzone przez Doktorantkę rozważania co do ilości i rodzaju przesłanek pozwalających na uznanie konkretnego działania za pomoc publiczną oraz jej dopuszczalności. Słusznie Autorka (s. 41) podkreśla, że w istocie TFUE nie ustanawia bezwzględnego zakazu stosowania pomocy, lecz jej stosowania bez uprzedniej notyfikacji Komisji Europejskiej. Autorka (s. 67) zdaje się stać na stanowisku, że groźba zakłócenia konkurencji pomiędzy państwami członkowskimi jest w istocie przesłanką uznania świadczenia za pomoc publiczną, a nie przesłanką jej niedopuszczalności- co nie jest bezdyskusyjne. Zabrakło mi w pracy zaprezentowania także stanowiska TSUE odnoszącego się do kwestii istotnych cech pomocy publicznej. Uważam, że dobrym uzupełnieniem rozważań na temat form i rodzajów pomocy (s. 33), byłoby przytoczenie podziału stosowanego przez organy UE.

Pewien niedostatek czytelnik może odczuć zgłębiając wraz z Autorką poszczególne cechy pomocy publicznej. Co do „korzyści” otrzymywanych przez przedsiębiorców, jak i co do „selektywności” pomocy zapadło tak wiele decyzji KE i orzeczeń TSUE, że zdecydowanie większego zaakcentowania tej okoliczności można się było spodziewać w opracowaniu o wybranej tematyce. Przywołane przez Autorkę zostały tylko niektóre z najistotniejszych wyroków. Niektóre fragmenty pracy (np. s. 58) wprawdzie nawiązują do praktyki orzeczniczej, ale nie przywołują argumentów sądu orzekającego.

Wspomniana przez Doktorantkę zmniejszająca się rola pomocy publicznej przeczyłaby potrzebie zajęcia się tematem. Bliższe prawdzie wydaje się stwierdzenie, że rola pomocy publicznej w gospodarce nie zmniejsza się, ale się zmienia. Uwydatnia to m.in. program reformy pomocy publicznej podejmowany z poziomu Unii Europejskiej. Mowa tu o „*State Aid Modernisation Plan*”, programie o którym niestety

Autorka w swej pracy nie wspomina. Zakłada on co prawda nominalne obniżenie wartości świadczenia pomocy bezpośredniej (co potwierdzałoby tezę Autorki), ale bynajmniej nie zmniejszenie roli pomocy publicznej w swej istocie.

Pani magister odnotowuje natomiast w swej pracy interesujące zagadnienie jakim jest znaczenie i kontekst stosowania pomocy publicznej dla wolnej, równej i uczciwej konkurencji. Wskazuje także na znaczenie rynku wewnętrznego dla niezakłóconej konkurencji. Słusznie podkreśla, iż ostatecznym celem regulacji dotyczących ochrony konkurencji jest ochrona interesu konsumentów. Jednak w kontekście stosowania pomocy publicznej cel jakim jest stabilny wzrost gospodarczy wysuwa się na pierwszy plan. Ten aspekt Doktorantka wielokrotnie uwzględniła w swoich wywodach. Zastanawia więc dlaczego nie akcentuje tego wprost w uwagach wprowadzających czytelnika w temat.

Autorka prezentuje w swej rozprawie najistotniejsze unijne źródła prawa dotyczące pomocy publicznej. Jednocześnie stwierdza, że pewne zagadnienia pozostały nieuregulowane. Ich choć prawo europejskie nie usurpuje sobie prawa do regulacji „wszystkiego”, to jednak od badacza naukowego można oczekiwać, iż wskaże na istniejące (domniemane) braki; czego niestety w pracy czytelnik nie znajdzie. Doktorantka natomiast w spójny i logiczny sposób poprowadziła swe wywody wskazujące na dopuszczalność pomocy oraz co do wymogów skorzystania z wyjątków od zakazów wprowadzonych Traktatem o funkcjonowaniu UE.

W pracy sporo uwagi poświęcono niezwykle ważkim zagadnieniom liberalizacji i deregulacji sektora transportu lotniczego w UE, uznając że jest ono jednym z głównych przyczyn dla których ograniczono możliwości udzielania pomocy publicznej w sektorze usług lotniczych. Niezależnie bowiem od rodzaju usług lotniczych, w każdej z sytuacji zastosowanie znajduje zasada ochrony uczciwej i równej konkurencji. Nie tylko udaje się dzięki liberalizacji zapobiec dominacji pojedynczych podmiotów funkcjonujących na rynku usług lotniczych, czy zredukować zjawisko dumpingu cenowego. Nowe przepisy dążą do ustalenia reguł funkcjonowania uczestników rynku w warunkach wolnej konkurencji, w tym wolnej od przywilejów nadawanych przez władze publiczne. Cennym elementem dla całości wywodów jest przedstawienie deregulacji i liberalizacji funkcjonowania usług lotniczych w USA. Zabrakło mi tu jednak głębszej analizy porównawczej, która z pewnością podniosłaby

jeszcze bardziej wartość naukową dysertacji. Podobnie rzecz się ma z rozwiązaniami przyjętymi na forum WTO, które są zaledwie w pracy wzmiankowane.

Na pełną aprobatę zasługują natomiast uwagi poczynione odnośnie do wykorzystywania portów lotniczych jako instrumentu polityki regionalnej i co do zasad dofinansowania portów o znaczeniu regionalnym ze środków publicznych. Przy czym Doktorantka powinna większą uwagę zwrócić na dokładne rozróżnienie finansowania usług świadczonych w ogólnym interesie gospodarczym i pomocy publicznej (s. 64). Autorka słusznie różnicuje pomiędzy pomocą inwestycyjną i operacyjną i przedstawia różnice w dopuszczalności ich stosowania. Ważnym fragmentem pracy jest analiza wytycznych dotyczących pomocy dla sektora usług lotniczych, w tym dotyczących pomocy na ratowanie i restrukturyzację. I choć Autorka wskazuje na jeden z przypadków takiej pomocy w Polsce - stosowanej wobec PLL LOT, to zdecydowanie korzystniejsze dla pracy byłoby głębsze odniesienie się do przyczyn, przesłanek i skutków jej udzielenia.

Trzeci rozdział rozprawy dotyczy pomocy publicznej na rzecz przedsiębiorstw (przewoźników) lotniczych. Jak słusznie zauważa Autorka pomoc publiczna może być w takiej sytuacji owocem porozumień naruszających konkurencję, z uwagi na rabaty jakich gotowi są udzielać zarządzający portami lotniczymi, operatorom linii lotniczych. Ogromne znaczenie dla rozwoju regionu (nie tylko geograficznie oddalonego) może mieć bowiem ilość połączeń lotniczych z innymi ośrodkami. Szkoda, że nie udało się Autorce zobrazować tegoż wpływu na podstawie przykładowych choćby danych liczbowych wskazujących, czy rzeczywiście ilość połączeń, względnie ilość obsługiwanych pasażerów wpływa na wartość regionalnego PKB.

Ciekawe natomiast i dające dowód doskonałego zorientowania Doktorantki w temacie stanowią rozważania o bezpośrednich i pośrednich efektach gospodarczych i rozwojowych funkcjonowania (lokalnych) portów lotniczych, tym samym rozważania o roli jaką odgrywa publiczne dofinansowywanie ich działalności. Wykazane przez Panią Magister powiązania pomiędzy wspieraniem przedsiębiorców i portów lotniczych a rozwojem regionalnym zasługuje na pełną akceptację. Trafnie uzasadnia ona brak podstaw do udzielania pomocy publicznej dla tzw. tanich linii lotniczych rozważających otwarcie połączeń z portem lotniczym o znaczeniu regionalnym (s. 85, 91, 100).

Mimo iż wskazuje na właściwe argumenty, jest mało stanowcza w wygłaszanych poglądach i nazbyt ostrożnie je artykułuje. Na przykład wówczas, gdy odnosi się do dopuszczalności pomocy na rozpoczęcie działalności dla przedsiębiorstw lotniczych. Wątek pomocy publicznej na rozpoczęcie działalności przez przewoźników został w pracy szerzej rozwinięty, i obejmuje zarówno elementy materialno-prawne jak i proceduralne. Niestety odnosząc się do zagadnień testu prywatnego inwestora, Autorka nie zajmuje stanowiska co do antykonkurencyjnego charakteru porozumień pomiędzy liniami lotniczymi a zarządzającymi portami lotniczymi (s.94). Byłoby to dobrym uzupełnieniem rozważań o naruszeniu zasad konkurencji.

Dużo lepiej wypadają rozważania na temat dopuszczalności pomocy publicznej dla przedsiębiorstw lotniczych uznawanej za pomoc socjalną. Autorce udało się również w klarowny sposób zaprezentować zasady udzielania pomocy na ratowanie i restrukturyzację. Szkoda, jednak że Doktorantka nie zgłębiła zagadnienia i nie zaprezentowała bliżej przypadków w jakich pomoc taka została zastosowana i jakich argumentów użyła Komisja Europejska wydając swe decyzje w tego rodzaju przypadkach. Brakuje również bliższych wyjaśnień co do przyczyn złej kondycji przewoźników narodowych, o których wspomina w swej rozprawie. Autorka mogła też pokusić się o dokładniejsze rozważania w przedmiocie ewentualnej odmowy uznania pomocy na ratowanie za dopuszczalną (s. 113), czy o przybliżenie stanowiska przedstawicieli doktryny w tym względzie (s.114).

Czytelnik odnajdzie w pracy szeroką prezentację przepisów i argumentacji potrzebnej do rozstrzygnięcia jednej z szerzej komentowanych spraw dotyczących stosowania pomocy inwestycyjnej wobec zarządzającego portem lotniczym, czyli w sprawie pomocy publicznej dla lotniska „Gdynia/Kosakowo”. Zasady stosowania i ograniczenia pomocy inwestycyjnej zostały w pracy przedstawione w sposób wyczerpujący, spójny i zawierają wiele trafnych spostrzeżeń. Autorka nie zajęła jednak jednoznacznego stanowiska, jaki jest jej własny pogląd w sprawie. Byłoby tym cenniejsze, że sprawa na dzień składania dysertacji nie była jeszcze rozstrzygnięta przez TSUE.

Sporą część pracy stanowią rozważania Autorki dotyczące pozostałych warunków dopuszczalności pomocy publicznej jak efekt zachęty, proporcjonalność, wpływ na handel pomiędzy państwami członkowskimi. W tym i pomocy operacyjnej. Ta część pracy nie budzi najmniejszych zastrzeżeń. W badaniach nad charakterem

prawnym pomocy publicznej Autorka nie pomija też relacji pomiędzy pomocą publiczną dla przedsiębiorców prowadzących działalność gospodarczą a wsparciem dla przedsiębiorców świadczących usługi w ogólnym interesie gospodarczym. Można jednak odnieść wrażenie, że Doktorantka wprawdzie widzi różnice pomiędzy „usługami w ogólnym interesie gospodarczym”, „usługami powszechnymi”, „usługami świadczonymi w interesie ogólnym” itp. (s.184, 185, 189, 192), ale nie zawsze jest skłonna stosować je konsekwentnie. Zwłaszcza przejęcie przez Autorkę niezbyt trafnego (co sama odnotowuje) tłumaczenia *services of general interest* na j. polski jako „usług użyteczności publicznej” oceniam jako zaskakujące.

Niezwykle ważkie w kontekście dopuszczalności pomocy publicznej na rzecz przedsiębiorców świadczących usługi w ogólnym interesie gospodarczym są spostrzeżenia na temat pomocy dla portów lotniczych w regionach oddalonych i peryferyjnych, oraz przedsiębiorstw lotniczych utrzymujących połączenia na trasach do i z tych regionów. Krytyczne spojrzenie Autorki na mechanizm kontroli obowiązków użyteczności publicznej zasługuje na aprobatę. Wiąże się to jednak z pewnym niedopatrzeniem formalnym. Powołuje się ona bowiem (s. 211) na pogląd zawarty w literaturze przedmiotu, którego źródła wszak nie podaje.

Dużo uwagi Doktorantka poświęca aspektom proceduralnym związanym z notyfikowaniem planowanej pomocy jak i wykorzystaniem pomocy publicznej niezgodnie z przeznaczeniem oraz postępowaniom nadzwyczajnym. Ta część dysertacji ma charakter raczej poznawczy. Sama prezentacja regulacji prawnych mogła w moim przekonaniu zostać szerzej uzupełniona o analizę i ewentualną krytykę czy aprobatę też z orzecznictwa TSUE. Szczególnie wątek dotyczący niemożności windykacji, co w kontekście spraw „polskich” rzucałoby dodatkowe światło na ocenę decyzji Komisji Europejskiej. Na aprobatę zaś zasługują ciekawe i dogłębne spostrzeżenia dotyczące sądowej kontroli decyzji Komisji Europejskiej. Doktorantka wszystkie problemy związane ze stosowaniem środków ochrony prawnej identyfikuje i kwalifikuje prawidłowo.

Reasumując, Doktorantka wykazuje w dysertacji jako całości, że doskonale radzi sobie z subsumcją i interpretacją niejednokrotnie skomplikowanych relacji pomiędzy przepisami UE a prawem krajowym. Swoje wywody prowadzi w sposób jasny i logiczny, a wnioski ujmuje bardzo klarownie i syntetycznie. Do celów udo

wodnienia swej hipotezy o niezbędności stosowania pomocy publicznej na rzecz przedsiębiorstw lotniczych z uwagi na zawodność rynku i znaczenie usług lotniczych dla rozwoju gospodarczego używa przekonywujących argumentów. Należy stwierdzić, iż główny cel jaki postawiła sobie Autorka został osiągnięty. Jednak stosunkowo często Doktorantka jest nazbyt ostrożna w wypowiedaniu opinii co do tego, czy akceptuje czy nie poglądy doktryny i uzasadnienia orzeczeń.

3. Ocena formalna rozprawy

Doktorantkę cechuje staranność o poprawność formalną i językową dysertacji. Autorka jest niezwykle skrupulatna w redagowaniu całej pracy, w tym przypisów i załączników. Rozprawa jest napisana w sposób komunikatywny, stylem pozbawionym zbędnych ozdobników, a przy tym precyzyjnym językiem prawniczym. Nie znaczy to jednak, iż Autorka ustrzegła się całkowicie od niedoskonałości stylistycznych czy redakcyjnych. Uwagę przykuwa niekiedy zbyt przywiązanie do określonych sformułowań (jak choćby nagminnie stosowane „należy zauważyć”) czy powtarzanie niektórych treści (np. o efekcie zachęty). Zdarzają się także drobne potknięcia w interpunkcji, czy w bibliografii (polegające na dwukrotnym podawaniu niektórych pozycji, zwłaszcza orzeczeń). Wszystkie te uwagi szczegółowe nie umniejszają oczywiście ani ogólnej wartości rozprawy, ani jej ostatecznie pozytywnej oceny.

Również zebrana bibliografia nie budzi większych zastrzeżeń. Autorka uwzględniła najważniejszą literaturę powiązaną z opracowanym tematem, powołała sporo istotnych orzeczeń i dokumentów. Choć ze względu na liczne powiązania z prawem UE liczba pozycji obcojęzycznych zapewne mogła być wyższa. Uwaga ta nie stanowi jednak o jakimkolwiek uszczerbku pracy.

4. Wniosek końcowy

Rozprawę doktorską Pani magister Iwony Jacko – Szcześniak oceniam pozytywnie. Stanowi ona opracowanie wartościowe tematycznie, jest przemyślane pod względem konstrukcji, przygotowane z dużą starannością, w tym z dbałością o źródła bibliograficzne. Praca (z pominięciem drobnych usterek) jest napisana popraw

nie pod względem językowym. Tym samym stwierdzam, iż rozprawa doktorska przygotowana przez panią magister Iwonę Jacko-Szcześniak spełnia wszystkie wymogi art. 13 ustawy z dnia 14 marca 2003 r. o stopniach naukowych i tytule naukowym oraz o stopniach i tytule w zakresie sztuki (Dz. U. z 2003 r. Nr 65, poz. 595 ze zm.) i może być przedmiotem dalszej procedury o nadanie jej stopnia doktora nauk prawnych.



Prof. UG dr hab. Anna Dobaczewska