

prof. UŚ dr hab. Mirosław Pawełczyk
Katedra Publicznego Prawa Gospodarczego
Wydział Prawa i Administracji
Uniwersytet Śląski

Katowice, 7 marca 2017 roku

RECENZJA

rozprawy doktorskiej Pani Iwony Jacko-Szcześniak pod tytułem „Instytucja pomocy publicznej dla przedsiębiorstw z sektora usług lotniczych”

przygotowanej w Katedrze Prawa Gospodarczego Publicznego i Ochrony Środowiska na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Gdańskiego, pod kierunkiem prof. UG dr hab. Andrzeja Powalowskiego.

I. Uwagi ogólne, ocena tematyki, koncepcji i wybór tematu.

We współczesnej gospodarce rynkowej instytucja pomocy publicznej stanowi jedną z podstaw unijnej polityki konkurencji, zaś przepisy dotyczące pomocy publicznej w zasadniczej mierze wpływają z *acquis communautaire* (dorobek prawny wspólnoty, unijny porządek prawny), obejmujący m.in. wszelkie postanowienia traktatowe, ustawodawstwo wykonawcze do traktatów oraz unijne orzecznictwo sądów europejskich. Prawo krajowe zawiera regulacje suplementarne do unijnych reguł konkurencji. Zgodnie z przepisami unijnego prawa pierwotnego normy kształtujące zachowania na linii władza publiczna a przedsiębiorcy przynależą do wyłącznych kompetencji Unii Europejskiej i mają postać przepisów prawnych przeciwdziałających udzielaniu pomocy, naruszającej unijne reguły rynku wewnętrznego i wolnej konkurencji. Jedną z przyczyn takiego uplasowania tych norm jest uznanie, iż pomoc publiczna może, a wręcz z zasady zniekształca funkcjonowanie mechanizmów wspólnego rynku. TFUE w art. 107–109 reguluje dopuszczalność, jak i sposób udzielania przez państwa pomocy państwa, kierowanej do przedsiębiorstw. Należy pamiętać, iż pomimo ogólnego zakazu udzielania pomocy dla przedsiębiorców przepisy prawa dopuszczają szereg istotnych odstępstw, przejawiających się w ogromnej ilości normatywnych i pozanormatywnych źródłach dopuszczalnej pomocy publicznej.

Pomocą publiczną jest każde wsparcie udzielane przedsiębiorstwu przez państwo (lub jego organy pośrednie) na warunkach korzystniejszych niż rynkowe w sposób, który

uprzywilejowuje przedsiębiorstwo i zakłóca konkurencję. Ustawodawstwo unijne kształtuje *de facto* całość norm materialnoprawnych, dotyczących pomocy publicznej oraz częściowo reguluje aspekty proceduralne, przyznając kompetencję Komisji Europejskiej i Rady, w tym w zakresie nadzoru nad przyznawaniem pomocy publicznej, jednocześnie oddając swobodę państwom członkowskim w zakresie kształtowania zasad i trybu realizacji obowiązku zwrotu bezpodstawnej pomocy publicznej. Skala pomocy publicznej traktowanej jako zjawisko gospodarczej jest ogromna, przykładowo, ogólna wartość pomocy publicznej udzielonej przedsiębiorcom w 2014 roku wyniosła 25 262,8 mln zł i najczęściej pomoc publiczna udzielana jest w tzw. „aktywnych” formach, np. w subwencji. Powyższe liczby świadczą o skali pragmatycznego znaczenia analizowanych zagadnień, co potwierdza również praktyczną użyteczność badań Doktorantki, niezależnie od wysokich doktrynalnych walorów recenzowanej rozprawy.

Pomoc publiczna realizowana przez państwo na rzecz sektora gospodarczego jest instrumentem realizacji przez państwo określonych funkcji wspierania gospodarki, w tym dążenia do osiągnięcia społeczno-gospodarczych celów rozwojowych bądź stabilizacyjnych. Stanowi to postać klasycznego instrumentu regulacji (gospodarczej), która stanowi funkcję interwencji państwa w gospodarce, a jej indykatywnym celem jest m.in. wprowadzenie surogatów mechanizmów wolnego rynku i konkurencji w obszarach w których mechanizmy wolnorynkowe są mocno ograniczone (np. sieciowe infrastrukturalne sektory użyteczności publicznej).

Problematyka pomocy publicznej jak i działalność przedsiębiorstw świadczących tzw. usługi lotnicze osadzona jest w głównej mierze w normach prawa publicznego. Tradycyjnie normy prawa pomocy publicznej jak i prawa lotniczego wynikają wprost z nauki publicznego prawa gospodarczego. Zatem ocena recenzowanej pracy, skupionej wokół instytucji pomocy państwa dla przedsiębiorców z sektora usług lotniczych, w głównej mierze dokonywana była przez pryzmat aksjologii właściwej dla reguł publicznego prawa gospodarczego.

Kształtowanie reguł prowadzonej działalności, poprzez instrumenty pomocy publicznej, w szczególności w sektorach infrastrukturalnych jest kolejnym przykładem oddziaływania władzy publicznej na gospodarkę czy sfery gospodarcze. Stanowi to współcześnie wyraźny trend, polegający na odchodzeniu coraz mocniej od tradycyjnych założeń gospodarki wolnorynkowej na rzecz coraz mocniejszego wpływu państwa na gospodarkę, a w konsekwencji coraz bardziej akceptowalnego interwencjonizmu państwowego. Jest to widoczne w szczególności w sektorach strategicznych, oraz w tych obszarach gospodarki, które

skupione są wokół usług o charakterze użyteczności publicznej, świadczonych na rzecz społeczeństwa w zakresie dóbr podstawowych, a zwłaszcza zagwarantowaniu ich dostępności i pewności dostaw (w Polsce najsilniej przejawia się w sektorze górnictwa węgla kamiennego i powiązanim z nim sektorem energetycznym). Naturalną tego konsekwencją jest dylemat władzy publicznej wspierającej określone wrażliwe aktywa gospodarcze związane z ryzykiem ewentualnej reakcją Komisji Europejskiej w kwestii uznania takiego działania za bezpodstawną pomoc publiczną.

Właściwa kwalifikacja pomocy publicznej i prawidłowe jej wykorzystanie ma fundamentalne znaczenie dla gospodarki, zaś nieprawidłowości w tym zakresie skutkować mogą negatywnie zarówno dla beneficjenta pomocy czy całego sektora. Wskazać w tym miejscu, iż sama Polska doczekała się kilku spektakularnych przykładów obowiązku zwrotu pomocy publicznej, przykładowo w przypadku Stoczni, gdzie w 2008 r. Komisja Europejska uznała, iż miliardowa pomoc przyznana stoczni w Szczecinie i Gdyni była nielegalna i nakazała wyprzedaż majątku stoczni w trybie przetargowym. *De facto* skutek zarówno gospodarczy jak i społeczny był ogromny, bo stocznie w Gdyni i w Szczecinie zostały zlikwidowane, a wszyscy pracownicy, czyli w sumie ponad 9 tys. osób zostali zwolnieni¹. W bliskim recenzowanej materii przykładzie z 2014 roku Komisja Europejska nakazała zwrot ponad 20 mln euro pomocy publicznej dla lotniska regionalnego w Gdyni - Kosakowie.

Działalność gospodarcza przedsiębiorstw z sektora usług lotniczych jest również kwalifikowana jako tzw. usługi w ogólnym interesie gospodarczym, czyli usługi które władza publiczna kwalifikuje jako niezbędne dla normalnego funkcjonowania danej społeczności i w związku z tym winna gwarantować ich ciągłe i niezakłócone świadczenie. W recenzowanej materii usługi lotnicze posiadają z jednej strony rynkowy charakter, bowiem są realizowane w ramach wykonywanej działalności gospodarczej, a z drugiej strony są kwalifikowane jako realizacja misji publicznej. Dochodzi więc do zaspokajania ważnych i egzystencjonalnych potrzeb społeczeństwa, bez których nie można normalnie funkcjonować. Szczególna kwalifikacja usług lotniczych, jako usług świadczonych w ogólnym interesie gospodarczym determinuje możliwość szczególnej postawy władzy publicznej poprzez mechanizmy publicznego finansowania działalności takich przedsiębiorców, w tym również poprzez odrębną sektorową polityką regulacyjną. Pomoc publiczna przyznana przedsiębiorcom z sektora lotniczego wykazuje znamiona uznania za pomoc państwa w rozumieniu art. 107 ust. 1

¹ Inne krajowe przypadki obowiązku zwrotu pomocy publicznej to sprawa Huty Częstochowa SA, Grupy Technologie Buczek, Arcelor Huta Warszawa SA)

TFUE. Jednakże w ostatnich latach zarówno unijne orzecznictwo jak i ustawodawstwo, a w szczególności po słynnym orzeczeniu Trybunału Sprawiedliwości w sprawie *Altmark* i następnie wdrożonym pakiecie legislacyjnym *post-Altmark* wyraźnie przełamało zasadę uznania wprost, stanowiąc iż nie wszystkie działania wspierające finansowo usługi w obszarze sieci szerokopasmowych są pomocą państwa, jak również przyjęło, iż nie jest pomocą publiczną to działanie, które ma na celu wspieranie usług w ogólnym interesie gospodarczym (formułując cztery warunki, odwołujące się kolejno do kryteriów powierzenia, uprzedniości, niezbędności i efektywności). Przełamało to obowiązującą do tej pory zasadę, iż o kwalifikacji danego nieekwiwalentnego przysporzenia państwa na rzecz przedsiębiorcy decyduje skutek, nie zaś cel. Rozstrzygnięcie w sprawie *Altmark* wskazało nowy kierunek postrzegania instrumentów pomocy publicznej dla m.in. przedsiębiorców sektora lotniczego czy tzw. operatorów, zgodnie z którym państwo zachowuje się jak normalny inwestor rynkowy i nie uprzywilejowuje danego przedsiębiorstwa względem jego konkurentów, jeśli przekazując danemu przedsiębiorcy rekompensatę za świadczenie powierzonych usług w ogólnym interesie gospodarczym, przestrzega zdefiniowanych w nim warunków, które odnoszą się nie tylko do celu ale również aspektów proceduralnych płatności

Z powyższych powodów za trafny należy uznać wybór Doktorantki obszaru badań jak i tematyki, bowiem posiada on ogromne znaczenie zarówno praktyczne i teoretyczne. Sam przedmiot prowadzonych badań mieści się w zakresie zainteresowania nauki zarówno publicznego prawa gospodarczego. Co istotne, tematyka pomocy publicznej dla przedsiębiorców świadczących usługi w tzw. sektorze lotniczym nie doczekała się w doktrynie głębszych opracowań.

Za słuszną i dogłębnie przemyślaną uznaję koncepcję rozprawy doktorskiej. Co więcej temat rozprawy (trafnie wyłoniony) odzwierciedla treść zawartą w rozprawie. Zwraça uwagę solidny warsztat naukowy, a w szczególności umiejętne łączenie wykładni prawa unijnego z prawem krajowym.

II. Ocena konstrukcji pracy

Pozytywnie oceniam konstrukcję recenzowanej rozprawy doktorskiej. Poszczególne jej części zachowują właściwe proporcje, pod względem ilości analizowanych zagadnień oraz stanowią usystematyzowany zbiór badań ukierunkowany na realizację postawionego przez Doktorantkę celu badawczego, z zastrzeżeniem uwag poniżej. Praca składa się z sześciu rozdziałów, zawierających również wprowadzenie i związane podsumowanie. Ponadto recenzowana

rozprawa zawiera zakończenie wraz z bibliografią, orzecznictwem krajowym i unijnym, wykorzystanych źródeł prawa oraz precyzyjny wykazów skrótów.

Praca zawiera również część wstępną („Wstęp”), w której prawidłowo przedstawiono cele i przedmiot badań, zakładaną tezę pracy i jej strukturę, konsekwentnie realizując przyjęty model w warsztacie pracy. Doktorantka wprowadzającą określiła obszary analizowanych zagadnień, tj. dotyczących zarówno pomocy publicznej jak i problemów sektora transportu lotniczego. Wyraźnie wskazała, iż praca koncentruje się na pomocy publicznej przyznawanej na rzecz przedsiębiorstw lotniczych oraz zarządzających portami lotniczymi. Dokonała również wskazania zakresu rzeczowego poszczególnych rozdziałów recenzowanej rozprawy.

W rozdziale pierwszym pt. „Pomoc publiczna w świetle unijnych reguł konkurencji”

Doktorantka omawia podstawowe problemy związane ze stosowaniem unijnych regulacji dotyczących pomocy publicznej, w tym przedstawia poszczególne przesłanki składające się na pojęcie pomocy publicznej w rozumieniu art. 107 ust. 1 TFUE, ogólne warunki dopuszczalności pomocy publicznej w TFUE oraz omawia pojęcie konkurencji, słusznie czyniąc mocną klamrę pojęciową z pojęciem pomocy publicznej. W części związanej z kwalifikacją pomocy publicznej jako instrumentem polityki gospodarczej Doktorantka zasadnie wskazuje, iż pomoc publiczna jest klasycznym przejawem interwencjonizmu państwowego. Zauważa ona poglądy w doktrynie dotyczące kwalifikacji i przyczyn uzasadniających dopuszczalność pomocy publicznej. W rozdziale tym omawia poszczególne pojęciowe elementy składowe pomocy publicznej jak: korzyść dla przedsiębiorstwa, pochodzenie od państwa lub ze źródeł państwowych, selektywność pomocy oraz zakłócenie lub groźba zakłócenia konkurencji i wpływ na handel pomiędzy państwami członkowskimi. W zakresie analizy art. 107 ust. 1 TFUE analizuje granice tzw. dopuszczalności udzielania pomocy publicznej poprzez zbadanie zarówno generalnego zakazu udzielania pomocy publicznej jak i wyjątki od zakazu udzielania pomocy publicznej z art. 107 ust. 2 i ust. 3 TFUE.

W rozdziale drugim pt. „Ogólne zasady udzielania pomocy publicznej na rzecz przedsiębiorstw z sektora usług lotniczych”

Doktorantka sprawnie charakteryzuje i klasyfikuje usługi lotnicze, do których zwyczajowo należą podstawowe cywilne usługi (przewozu) transportu lotniczego (tj. lotnictwo komunikacyjne i lotnictwo ogólne), inne usługi świadczone przy użyciu statków powietrznych oraz różnego rodzaju specjalistyczne usługi pomocnicze wykonywane jako działalność gospodarcza i podlegające szczególnej regulacji ekonomicznej w zakresie prawa lotniczego. Następnie Doktorantka opisuje proces liberalizacji i deregulacji unijnego transportu lotniczego, zarówno w Unii Europejskiej jak i w Stanach

Zjednoczonych. Przyczynkiem to tego był proces liberalizacji rynku lotniczego, modelowanie koncepcji tzw. przewoźnika narodowego w zakresie wykonywania międzynarodowych przewozów lotniczych a następnie poddanie zliberalizowanego rynku usług transportu lotniczego traktatowym regułom konkurencji w zakresie pomocy publicznej, a w szczególności wprowadzenia obowiązku notyfikowania wszelkich środków pomocowych Komisji celem oceny ich zgodności z rynkiem wewnętrznym. Ponadto rozdział ten zawiera charakterystykę ogólnych zasad udzielania pomocy publicznej na rzecz przedsiębiorstw z sektora usług lotniczych.

Rozdział trzeci pt. „Pomoc publiczna na rzecz przedsiębiorstw lotniczych” zawiera kompendium wiedzy i analizę poszczególnych form i rodzajów dopuszczalnej pomocy publicznej na rzecz przedsiębiorstw lotniczych, czyli podmiotów, których działalność obejmuje transport lotniczy w wąskim znaczeniu, tj. przewóz osób lub rzeczy za wynagrodzeniem. Liberalizacja usług transportu lotniczego spowodowała, iż przedsiębiorstwa lotnicze, które uzyskały koncesję na terenie jednego państwa członkowskiego mogą prowadzić działalność na terenie całej Unii Europejskiej, zaś konkurencja pomiędzy przewoźnikami wymusiła redukcję kosztów prowadzenia działalności w porównaniu z tradycyjnymi liniami lotniczymi i pojawienie przewoźników niskokosztowych, czyli tzw. tanich przewoźników lotniczych („*low-cost air carriers*”), najczęściej korzystających z regionalnych portów lotniczych. Doktorantka w tymże rozdziale przedstawia szczegółowo obszary dopuszczalnej pomocy publicznej udzielanej przedsiębiorcom działającym w tym sektorze, tj. pomoc publiczna na rozpoczęcie działalności dla przedsiębiorstw lotniczych, pomoc o charakterze socjalnym oraz pomoc na ratowanie i restrukturyzację w sektorze usług lotniczych. Wspomina również o tzw. rekompensacie z tytułu świadczenia usług w ogólnym interesie gospodarczym. W zakresie pomocy publicznej na rozpoczęcie działalności często u podstaw decyzji biznesowych stoi dbałość o rozwój gospodarczy danego regionu, gdzie usytuowany jest port lotniczych, co przyczynia się nie tylko do rozwoju ekonomicznego danego przedsiębiorcy lecz również ułatwiają szybki przepływ osób i towarów, w tym rozwój ruchu turystycznego w regionie. Istotne dla oceny dopuszczalności pomocy publicznej na rozpoczęcie działalności przez przedsiębiorstwo lotnicze (czyli podmiot który posiada ważną koncesję wydaną przez państwo członkowskie) jest przeprowadzenie tzw. testu prywatnego inwestora na zbadanie relacji pomiędzy władzą publiczną czy operatorem portu lotniczego a tymże przedsiębiorcą i ustalenie czy władza publiczna lub operator portu lotniczego zachowują się jak inwestor prywatny kierowany chęcią zysku z podejmowanego przedsięwzięcia. Pomoc na rozpoczęcie działalności

jest zasadniczo kierowana do tzw. tanich przewoźników. Pomoc o charakterze socjalnym to *de facto* rzadko wykorzystywany instrument pomocowy w sektorze lotniczym i stanowi pośrednie wsparcie dla przedsiębiorstw lotniczych oraz portów lotniczych. Z kolei pomoc na ratowanie i restrukturyzację przedsiębiorstw lotniczych zgodnie z art. 107 ust. 3 lit. c) TFUE dotyczy zasadniczo tzw. narodowych linii lotniczych (tzw. flagowych przewoźników), jednakże skala udzielonej pomocy jest ogromna, bo tylko w latach 90-tych państwa członkowskie udzieliły narodowym przewoźnikom lotniczym wsparcia w łącznej kwocie ok. 16 mld USD. Najczęściej pomoc ta prowadzi do pozyskania inwestora strategicznego.

W rozdziale czwartym pt. „Pomoc publiczna na rzecz portów lotniczych” Doktorantka dokonuje charakterystyki pomocy publicznej udzielanej na rzecz portów lotniczych, a zwłaszcza regionalnych portów lotniczych wykorzystywanych najczęściej przez tanich przewoźników lotniczych jako bazy operacyjne. Portem lotniczym jest zgodnie z prawem lotniczym lotnisko użytku publicznego wykorzystywane do lotów handlowych. Co istotne porty lotnicze w świetle prawa konkurencji dopiero w 2000 roku (Wyrok Sądu Pierwszej Instancji z 12 grudnia 2000 roku w sprawie *Aéroports de Paris*) zostały zakwalifikowane jako podmioty prowadzące działalność gospodarczą, czyli przedsiębiorstwa podlegające unijnym regułom traktatowym w zakresie reguł pomocowych (wcześniej były uznawane jako zarządcy infrastruktury lotniskowej). Zmieniło to zasady finansowania budowy i rozbudowy infrastruktury lotniskowej. Doktorantka słusznie rozgranicza działalność gospodarczą i niegospodarczą portów lotniczych. Udzielana portom lotniczym pomoc inwestycyjna zgodnie z wytycznymi z 2014 roku powinna zostać ograniczana, jeśli dotyczy wsparcia portów lotniczych i zwiększenia przepustowości portów w obszarach w których już funkcjonują inne porty lotnicze dysponujące wolną przepustowością. Z kolei proporcjonalność pomocy na inwestycję oznacza, iż jej wielkość powinna być ograniczona do minimum, przy uwzględnieniu reguł tzw. maksymalnej dopuszczalności poziomu intensywności pomocy publicznej wyrażanej jako procent kosztów kwalifikowanych. Z kolei operacyjna pomoc publiczna na rzecz portów lotniczych związana z pokrywaniem bieżących kosztów prowadzonej działalności i mająca na celu zmniejszenie bieżących wydatków zgodnie z wytycznymi z 2014 roku została zdefiniowana wyznaczeniem 10-letniego okresu przejściowego, po upływie którego zarządzający portami lotniczymi będą zmuszeni uzyskać poziom przychodów pozwalający na osiągnięcie tzw. progu rentowności a w konsekwencji zwiększenie liczby pasażerów pod rygorem utraty publicznego dofinansowania.

Rozdział piąty pt. „Działalność gospodarcza przedsiębiorstw z sektora usług lotniczych jako usługi w ogólnym interesie gospodarczym” zawiera analizę przedmiotowej usługi przez pryzmat kwalifikacji traktatowej z art. 14 TFUE oraz art. 106 ust. 2 TFUE. W porównaniu do usług świadczonych przez przedsiębiorstwa transportu kolejowego czy drogowego usługi świadczone w sektorze transportu lotniczego posiadają również istotny wymiar. Doktorantka przedstawia w tym rozdziale koncepcje i ujmowanie traktatowe tzw. usług świadczonych w ogólnym interesie gospodarczym. Słusznie wskazuje, iż realizacja misji publicznej rozumianej jako realizacja interesu ogólnego jest kluczowym elementem charakteryzującym powyższe pojęcie. Jednocześnie - pomimo braku unijnej definicji i różnorodnego ujmowania przez orzecznictwo i doktrynę - wyodrębnia cechy tejsze usługi, tj. realizację interesu ogólnego, gospodarczy charakter, istotność tych usług dla konsumentów oraz małych i średnich przedsiębiorstw, dostępność czy możliwość władczej ingerencji państwa. Wskazuje, iż ze względu na rygorystyczne podejście Komisji żaden z polskich portów lotniczych nie zostanie w zakresie swojej kluczowej działalności uznany jako przedsiębiorstwo świadczące usługi w ogólnym interesie gospodarczym. Zasadniczą bowiem rolę przy uznawalności usługi świadczonej w ogólnym interesie gospodarczym odgrywają tzw. porty oddalone usytuowane w tzw. regionach peryferyjnych/oddalonych w rozumieniu wytycznych z 2014 roku, a w konsekwencji usługi polegające na zapewnieniu łączności z tymi regionami.

W ostatnim **szóstym rozdziale pt. „Kontrola pomocy publicznej w Unii Europejskiej”** Doktorantka przedstawia w sposób kompleksowy złożone aspekty kontroli udzielonej pomocy publicznej poprzez zdefiniowania podstaw prawnych kontroli pomocy publicznej, ustalenia roli i kompetencji Komisji Europejskiej i Rady w zakresie prowadzenia postępowań w sprawach z zakresu pomocy publicznej, tj. postępowania prenotyfikacyjnego, postępowania notyfikacyjnego, postępowań nadzwyczajnych, w tym postępowań w sprawie zwrotu pomocy przyznanej bezprawnie oraz windykacji tejsze pomocy. Ponadto Doktorantka dokonała analizy sądowej kontroli decyzji Komisji w sprawach z zakresu pomocy publicznej, tj. skargę o stwierdzenie nieważności aktu UE oraz skargi z art. 258 i 259 TFUE, jak również charakterystyki roli sądów krajowych w postępowaniach dotyczących pomocy państwa.

Pracę zamykają ciekawe i poczynione słusznie wnioski końcowe, będące syntezą i zwięzłym podsumowaniem poruszanych w pracy problemów.

III. Uwagi merytoryczne

1. W pierwszej kolejności wskazuję na prawidłowe zastosowanie przez Doktorantkę metody badawczej, przyjmując jako podstawową metodę formalno-dogmatyczną w zakresie analiz obowiązujących przepisów prawa zarówno unijnego, jak i prawa krajowego z elementami analizy ekonomicznej oraz w wielu miejscach zastosowano metodę historyczno-porównawczą. Co istotne dla tematu recenzowanej rozprawy, Doktorantka swoje rozważania osadziła dość mocno na orzecznictwie sądów unijnych oraz licznych decyzjach i komunikatach Komisji Europejskiej w zakresie tematyki pomocy publicznej, w tym w zakresie świadczenia usług lotniczych.
2. Na uznanie w ocenie Recenzenta zasługuje dość bogaty zasób wykorzystanych bądź powołanych w rozprawie pozycji bibliograficznych, z czego istotną część stanowią pozycje obcojęzyczne, co jest szczególnie ważne z uwagi na ponadnarodowy temat recenzowanej rozprawy. Recenzent również wskazuje na precyzyjny i bardzo dobry dobór wykorzystanej literatury. Potwierdza to dobrą znajomość Doktorantki w zakresie nie tylko badanej materii prawa pomocy publicznej, ale również złożonych aspektów pozaprawnych dotyczących sektora lotniczego, jak uzupełniającej wiedzy ekonomicznej czy z zakresu techniki lub geografii. Zdaniem Recenzenta rozprawa doktorska daje dowody na to, iż Doktorantka porusza się po zebranych przez siebie materiale źródłowym z ogromną swobodą. Dotyczy to zarówno literatury polskiej, jak i obcej.
3. Doktorantka precyzyjnie zdefiniowała we wstępie cele prowadzonych badań naukowych, właściwie przy tym rozkładając ciężar obszarów badawczych i sprawnie wprowadzając czytelnika w poszczególne etapy badawcze, pozwalające na zrozumienie intencji postawionych tez, praktycznie od pierwszych stron recenzowanej pracy.
4. Pomimo tego, iż we wprowadzeniu Doktorantka wskazuje, iż zamiennie posługuje się pojęciami „pomoc publiczna” i „pomoc państwa”, to jednak niedosyt Recenzenta budzi niepodjęcie przez Doktorantkę próby uzasadnienia przesądzenia zasygnalizowanego prymatu pojęcia „pomocy publicznej” nad pojęciem „pomocy państwa”. Wzbogaciłoby to niewątpliwie obszar nauki w zakresie prawa pomocy publicznej.
5. Uwaga natury technicznej, zapewniająca większą czytelność dotyczy zastosowania w spisie treści skrótów, jak również braku zdefiniowania (w tzw. „wykazie skrótów”) kluczowych dla rozprawy skrótów „wytyczne z 1994 r.”, „wytyczne z 2005 r.” czy w szczególności „wytyczne z 2014 r.”. W ocenie Recenzenta (choć ma on świadomość stosowanej również

- odmiennej praktyki) spis treści winien zawierać odniesienia do pełnych oznaczeń wskazywanych np. aktów normatywnych.
6. Recenzowana rozprawa napisana jest językiem, który wskazuje na biegłość Doktorantki w poruszaniu się w opisywanej tematyce, oraz wskazuje na łatwość posługiwania się siatką pojęciową z zakresu obszaru publicznego prawa gospodarczego.
 7. Niedosyt recenzenta budzi jednak pewne oderwanie w rozdziale szóstym pt. „Kontrola pomocy publicznej w Unii Europejskiej” od wiodącego tematu pracy jakim są tzw. lotnicze aspekty pomocy publicznej, bowiem w rozdziale tym - choć bardzo obszernie i analitycznie w opisywanej części - Doktorantka nie nawiązuje dogłębnie do kwestii chociażby postępowań notyfikacyjnych pomocy publicznej z udziałem przedsiębiorstw lotniczych czy portów lotniczych. W konsekwencji rozdział szósty stanowi pewien - oderwany od reszty rozprawy - samoistny fragment bez mocnych odniesień do działalności przedsiębiorstw z sektora usług lotniczych.
 8. Również w zakresie Rozdziału szóstego recenzowanej rozprawy, w części dotyczącej postępowań windykacyjnych czy przypadków nakazania zwrotu bezpodstawnej pomocy publicznej przez podmioty z sektora lotniczego Doktorantka nie omawia szeroko ciekawych i ważnych rozstrzygnięć organów pomocowych, chociażby z 2014 roku gdy Komisja Europejska nakazała zwrot ponad 20 mln euro pomocy publicznej dla lotniska regionalnego w Gdyni- Kosakowie, uzasadniając to nierentownością przedsięwzięcia. Konsekwencją była upadłość beneficjenta niedozwolonej pomocy publicznej². W ocenie recenzenta nader pożądaną sprawą byłaby szczegółowa i wnikliwa analiza tegoż przypadku, bowiem w wymiarze krajowym ma precedensowy charakter i stanowić może pewien punkt odniesienia w zakresie respektowania polityki pomocowej przez krajowych przedsiębiorców z sektora usług lotniczych, zarówno o kapitale czysto prywatnym czy zwłaszcza z udziałem jednostek samorządu terytorialnego.
 9. Na wysokim poziomie naukowym są rozważania zawarte w rozdziale trzecim i czwartym, tj. dotyczącym pomocy publicznej na rzecz przedsiębiorstw lotniczych oraz portów lotniczych, gdzie Doktorantka bardzo analitycznie bada wszelkie aspekty zarówno dopuszczalnych form pomocy publicznej oraz uwarunkowań jej udzielania - zarówno unijnych jak i krajowych. Rozdziały te potwierdzają doskonałą znajomość Doktorantki praktycznych aspektów działalności przedsiębiorstw sektora lotniczego.

² Gdynia i Kosakowo odwołały się od decyzji Komisji Europejskiej. KE uznała przekształcenie części lotniska wojskowego w cywilne za pieniądze samorządów jako niedozwoloną pomoc publiczną. Komisja Europejska zmieniła decyzję 2014/883/UE z dnia 11 lutego 2014r. w sprawie lotniska Gdynia – Kosakowo.

10. Recenzent ma świadomość, iż generalną cechą problematyki pomocy publicznej jest przytłaczająca ilość źródeł prawa pomocy publicznej, ich złożoność i brak usystematyzowania. Skutkuje to wprost słabą transparentnością i nieczytelnością reguł prawa pomocy publicznej zarówno dla potencjalnych beneficjentów jak i organów udzielających wsparcia. Ponadto nie ułatwia sprawy niespójność i kazuistyczność w orzekaniu Trybunału w sprawach z zakresu zwrotu pomoc publicznej. Pomimo tego Doktorantka sprawnie i umiejętnie wskazała i zbadała - kluczowe dla tematyki rozprawy – obszary badanych zagadnień, tworząc powiązaną tematycznie i spójną rozprawę z zakresu nauk prawnych.
11. Budzi niedosyt Recenzenta nie podjęcie przez Doktorantki próby krytycznej oceny wybranych unijnych rozwiązań dotyczących pomocy publicznej, zwłaszcza zawartych w wytycznych z 2014 roku. Unijny prawodawca często przesądza o losie przedsiębiorstw świadczących usługi lotnicze w oparciu o instrumentalnie pojmowanie traktatowych reguł konkurencji. W szczególności gdy dotyczy to usług np. narodowych przewoźników, gdzie zrównanie ich statusu z pozostałymi uczestnikami rynku usług lotniczych w ocenie Recenzenta może godzić w szeroko pojmowany interes publiczny jak i bezpieczeństwo publiczne, zwłaszcza w obszarze dostępu do usług lotniczych.
12. Na uznanie zasługuje redakcyjna i stylistyczna strona recenzowanej rozprawy oraz precyzyjny i czytelny język, którym posługuje się w rozprawie Doktorantka. Zdaniem Recenzenta rozprawa Pani mgr. Iwony Jacko-Szcześniak kwalifikuje się do publikacji.

IV. Wniosek końcowy

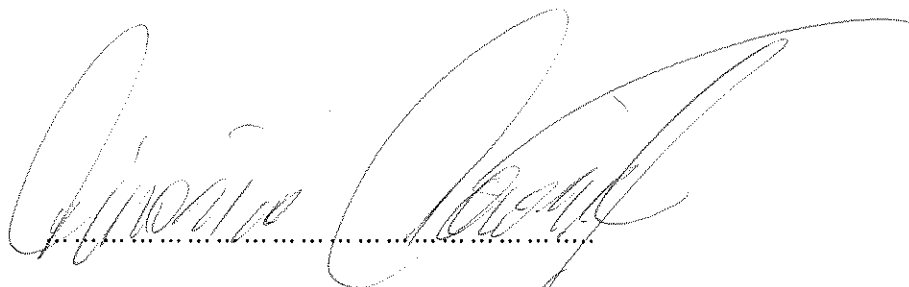
Po analizie rozprawy stwierdzam, iż Doktorantka wykazuje się zdolnością formułowania tez, posiada dużą wiedzę merytoryczną, wykazuje się umiejętnością samodzielnej interpretacji tekstu prawnego, właściwie przy tym stosując instytucje, pojęcia i zasady publicznego prawa gospodarczego oraz prawa unijnego. Lektura rozprawy wskazuje na duże zainteresowanie Doktorantki tematyką z zakresu z prawa pomocy publicznej w obszarze działalności przedsiębiorstw z sektora usług lotniczych, zarówno w obszarze unijnym jak i prawa krajowego.

Rozprawa stanowi oryginalne rozwiązanie problemu badawczego, a Doktorantka poprzez swoją wnikliwość i komplementarność wywodów wykazała, iż posiada również dużą wiedzę ogólną jak i umiejętności prowadzenia pracy naukowej.

Reasumując, recenzowana rozprawa Pani mgr rozprawy doktorskiej Pani Iwony Jacko-Szcześniak pod tytułem „*Institucja pomocy publicznej dla przedsiębiorstw z sektora usług lotniczych*” przygotowanej w Katedrze Prawa Gospodarczego Publicznego i Ochrony Środowiska na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Gdańskiego, pod kierunkiem prof. UG dr hab. Andrzeja Powałowskiego zasługuje na pozytywną ocenę.

Praca powyższa czyni zadość wymogom stawianym w Ustawie z dnia 14 marca 2003 roku o stopniach naukowych i tytule naukowym oraz o stopniach i tytule w zakresie sztuki (Dz.U. Nr 65, poz. 595 z późn. zm.) w części dotyczącej rozpraw doktorskich oraz może stanowić podstawę do dalszego prowadzenia przewodu doktorskiego.

Jednocześnie postuluję uznanie recenzowanej rozprawy za wyróżniającą.

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'Mirosław Pawełczyk', written over a horizontal dotted line. The signature is fluid and cursive.

/prof. UŚ dr hab. Mirosław Pawełczyk/