

Prof. dr hab. Andrzej Powałowski  
Wydział Prawa  
Uniwersytet Kaliski

Kalisz, dnia 9 kwietnia 2025 r.

### **Recenzja**

#### **rozprawy doktorskiej p.t. „Unijny system pomocy państwa w obliczu kryzysów” autorstwa mgr. Bereniki Pilaszek**

#### **I. Ocena koncepcji, struktury i metodologii rozprawy**

Przedłożona do recenzji rozprawa poświęcona została problematyce pomocy publicznej udzielanej w warunkach kryzysów. Wypada w pełni zgodzić się z Autorką, że pomoc taka powinna być określona przez normy prawa Unii Europejskiej, te zaś należy odnieść do regulacji krajowych obejmujących systemy gospodarcze i społeczne i stosować odpowiednio do potrzeb w warunkach zagrożenia kryzysem lub już istniejącego kryzysu.

Ponieważ pomoc publiczna to pomoc udzielana przez państwo, które kieruje ją do przedsiębiorców i ich działalności, niezbędne jest określenie roli tego państwa, przesłanek jego działania, stosowanych środków pomocowych, zakładanych celów i możliwych oraz spodziewanych skutków pomocy. Jednocześnie, jak twierdzi Doktorantka, trzeba zwrócić uwagę na efektywność pomocy publicznej i potraktować ją jako właściwe narzędzie zapobiegania negatywnym zjawiskom występującym w ramach gospodarki i mającym wpływ na rynek wewnętrzny UE wówczas, gdy pojawiają się symptomy kryzysu o

charakterze systemowym. Potwierdzam jednoznacznie, że kwestie wskazane powyżej należy potraktować jako niezwykle istotne i powiązać z nimi cel badań prowadzonych przez Doktorantkę, a tym samym cel Jej pracy doktorskiej. Zresztą swoje twierdzenia i założenia Autorka odpowiednio rozwija i precyzuje, formułuje określone tezy i hipotezy, stawia pytania badawcze a następnie odpowiadając na nie, wspiera odpowiednimi argumentami i w konsekwencji wykazuje prawdziwość poczynionych założeń.

Zaznaczam jednoznacznie, że ze wszystkimi twierdzeniami, tezą i hipotezami sformułowanymi przez Autorkę rozprawy w pełni zgadzam się. Wszystkie one bowiem należy uznać za takie, która przedstawiają określone wartości badawcze i mogą być potraktowane jako punkt wyjścia dla rozważań naukowych. Każde twierdzenie i każda sformułowana w pracy teza została właściwie sformułowana oraz jest w pełni jasna i zrozumiała.

Wyrażam przekonanie, biorąc pod uwagę treść wszystkich rozdziałów pracy, że Autorka postrzega problem pomocy publicznej w warunkach kryzysu w sposób kompleksowy i pełny. Odzwierciedla to zarówno plan dysertacji, jak i treść poszczególnych fragmentów pracy. Odpowiednio, przy zachowaniu właściwych proporcji, scharakteryzowane zostały problemy definicyjne i pojęciowe, związane z pomocą publiczną i jej wszelkimi aspektami oraz zjawiskami kryzysowymi.

Przedstawione zostały oraz zanalizowane podstawy prawne i formy pomocy publicznej, ekonomiczne aspekty udzielania takiej pomocy, a także – systemowo potraktowane – kryzysy, które w ostatnich latach pojawiły się w ramach Unii Europejskiej. Zagadnienia te rozpatrywane są przez Autorkę w różnych częściach dysertacji i większość rozważań zawartych w pracy jest im poświęcona. Poszczególne problemy podniesione w pracy, twierdzenia i tezy Autorka wspiera odpowiednimi argumentami i wysnuwa właściwe wnioski.

Stwierdzam zatem, w związku z tym, że tytuł dysertacji odpowiada zasadniczo treści owych problemów, twierdzeń i tez. Przyczynia się to do poprawnego układu i kompozycji wszystkich części dysertacji.

Ponadto, co wyraźnie dostrzegam, treść recenzowanej pracy i wszystkich jej części stanowi odpowiednie podłoże merytoryczne dla prezentacji i analizy problemu udzielania pomocy publicznej przez państwa członkowskie UE w sytuacji wystąpienia kryzysu i jego znamion. Odpowiednim tłem dla owej prezentacji jest w szczególności charakterystyka systemu pomocy publicznej w Unii Europejskiej. Treść pracy pozwala na wykazanie zasadności celu badawczego wynikającego z treści Wstępu do rozprawy (głównie z „pytań badawczych”) oraz uznanie, że cel ten został osiągnięty.

W tym kontekście wybór problematyki i tematu pracy wydaje się właściwy, a przyjęta przez Autorkę koncepcja odnosząca się do kierunku i sposobu prowadzenia badań jest prawidłowa.

W pełni akceptuję uzasadnienie wyboru tematyki dysertacji, ponieważ, jak trzeba zauważyć, w literaturze brak jest opracowania poświęconego wyłącznie problemowi pomocy publicznej udzielanej w warunkach kryzysu gospodarczego. Z całą pewnością, odniesienie się do wskazanego zagadnienia w kontekście i na tle rozwiązań normatywnych i instytucji prawnych, a także procedur jest zadaniem zarówno użytecznym, jak i nowatorskim, podjętym nie tylko w celu zaspokojenia własnych ambicji badawczych Autorki, ale wiążącym się z potrzebami praktyki stosowania różnych instrumentów pomocowych i badaniem ich skuteczności. W pełni podzielam zdanie Autorki rozprawy, że „Unijny system udzielania pomocy państwa stanowi efektywne narzędzie zapobiegania negatywnym skutkom gospodarczym w sytuacji wystąpienia kryzysu o charakterze systemowym mającego wpływ na rynek wewnętrzny UE”. Zacytowane stwierdzenie jest tezą badawczą o charakterze

konstrukcyjnym recenzowanej pracy i jednoznacznie zaznaczam, że - w moim przekonaniu - jest ono prawidłowe.

Zauważam ponadto, że Autorka dysertacji analizuje we właściwy sposób całość badanej problematyki, prezentuje poglądy doktryny i orzecznictwa, nie unikając zarazem kwestii kontrowersyjnych. Kontrowersje takie w sposób niezwykle udany i trafny Autorka nie tylko prezentuje, ale stara się je odpowiednio, przy użyciu właściwej argumentacji rozstrzygać, zestawiać ze sobą, wyjaśniać lub godzić.

Struktura rozprawy jest poprawna, jako że uwzględnione zostały i uszeregowane podstawowe kwestie składające się na problematykę pomocy publicznej. Nie jest ona nadmiernie rozbudowana, choć Autorka dysertacji w sposób wyczerpujący przedstawiła w jej ramach całość badanej problematyki.

Rozprawa składa się z pięciu rozdziałów oraz Wstępu i Zakończenia odnoszących się do kwestii określonych w temacie pracy. Rozdział pierwszy odnosi się do ewolucji pojęcia pomocy państwa w prawie Unii Europejskiej i wskazuje na źródła określające tę pomoc. Kolejny, drugi rozdział pracy zakreśla ramy normatywne systemu pomocy państwa w Unii Europejskiej i wskazuje na pojęcie pomocy publicznej i wyszczególnia środki tej pomocy oraz zasady unijnego systemu pomocy publicznej. W rozdziale trzecim Autorka określa różne postaci kryzysów uznając zarazem, iż są one katalizatorem ewolucji unijnego systemu pomocy publicznej. Niezwykle istotnym elementem tej części dysertacji jest charakterystyka (ocena) efektywności podjętych działań w ramach pomocy publicznej w odniesieniu do poszczególnych postaci kryzysów.

Powyższe uwagi i informacje przesądzają, co podkreślam, o ocenie recenzowanej dysertacji. Wskazać trzeba, że dysertacja jest dziełem, w ramach którego podniesione zostały istotne, zarówno z teoretycznego, jak i praktycznego punktu widzenia, problemy związane z udzielaniem pomocy

publicznej, a więc pomocy państwa skierowanej do podmiotów działalności gospodarczej – przedsiębiorców, w warunkach kryzysu. Dzieło to wykazuje się nowatorskim charakterem z uwagi na treść, zakres i przedmiot rozważań, jego Autorka postrzega podnoszone kwestie w kontekście doktryny i dogmatyki prawa, unijnych i europejskich zasad i rozwiązań normatywnych oraz krajowych aktów prawnych, a także w kontekście orzecznictwa (krajowego i unijnego). Charakterystyczna dla poszczególnych fragmentów dysertacji jest wielowątkowość wywodu, dbałość o „wyczerpanie” tematów podnoszonych w pracy, prawidłowe postrzeganie istoty problemów, prezentacja argumentów i wyciąganie odpowiednich wniosków.

Praca oparta została na sporej ilości tekstów źródłowych. Odpowiednie wykazy: literatury, orzecznictwa i aktów prawnych obejmują ok. 30 stron tekstu. Wykaz literatury jest wystarczająco obszerny i liczy 194 pozycje zarówno literatury krajowej, jak i zagranicznej.

Warto także zauważyć, że Autorka recenzowanej pracy umiejętnie przytoczyła, zacytowała i skomentowała poglądy doktryny. Nie zabrakło przy tym szerokiej argumentacji i trafnych wywodów własnych opartych na literaturze przedmiotu. Niewątpliwie argumentacja Autorki została wzbogacona także poprzez właściwą analizę licznych aktów normatywnych i orzecznictwa.

Autorka formuje wykaz aktów prawnych obejmujący w sumie 84 pozycje. Równie bogaty jest zestaw wykorzystanych w pracy orzeczeń: unijnych i krajowych, sądowych, sądowo-administracyjnych i administracyjnych. Wykaz orzecznictwa obejmuje 137 pozycji.

Pozytywnie oceniam efekt pracy Autorki w zakresie wytyczenia przez Nią zakresu i przedmiotu rozważań, rozwiązywania sygnalizowanych w treści rozprawy problemów badawczych i zrealizowania zamiaru badawczego w poszczególnych częściach pracy. Autorka uwzględniła w rozprawie badaną

problematykę w jej złożoności merytorycznej, co oczywiście wpływa bardzo pozytywnie na wartość rozprawy.

Pozytywnie oceniam także wykorzystane przez Autorkę metody badawcze: prawnodogmatyczną, historyczno-opisową oraz prawnempiryczną. Właściwe i przydatne dla stwierdzenia istnienia zależności pomiędzy procesami ekonomicznymi a prawem jest posłużenie się przez Doktorantkę metodą ekonomicznej analizy prawa. Stwierdzam, że Autorka dysponuje odpowiednią wiedzą odnośnie wskazanych metod i - co wypada zauważyć - metody te w rzeczywistości stosuje, co pozwala Jej na pełne przedstawienie badanych zagadnień w kontekście poglądów doktryny i judykatury oraz ich odniesienie do sfery stosunków ekonomicznych, a nawet społecznych.

## **II. Uwagi szczegółowe odnoszące się do zawartości merytorycznej pracy**

Jednoznacznie stwierdzam na wstępie, iż w moim przekonaniu rozprawa spełnia wymogi poprawności merytorycznej. Jest pracą czyniącą zadość standardom naukowym w zakresie wywodu teoretycznego oraz różnego rodzaju analiz. Jest ona świadectwem wiedzy Doktorantki w zakresie publicznego prawa gospodarczego, w tym prawa gospodarczego Unii Europejskiej, w szczególności zaś prawa pomocy publicznej.

Autorka dotyka w swej pracy skomplikowanej materii, a to z racji zróżnicowanych, charakteryzowanych w pracy reżimów prawnych. Ich konfrontacja prowadząca do twórczych porównań i wyciągania odpowiednich wniosków pozwoliła Autorce na wykazanie się erudycją i biegłością w zakresie odpowiedniego wywodu prawniczego.

Przywilejem, a jak sądzę także obowiązkiem recenzenta pracy doktorskiej jest jednak znalezienie i wskazanie nie tylko walorów pracy, ale również jej mankamentów, w tym ewentualnych braków prowadzonej narracji lub kontrowersyjnego przedstawiania niektórych kwestii.

W recenzowanej pracy mankamentów takich dostrzegam niewiele, nie są one znaczące. Pozwalam sobie jednak zauważyć, że:

- w pracy nie został wyraźnie wyartykułowany cel badań prowadzonych przez Doktorantkę. Cel ten wynika jedynie, jak można przyjąć z analizy treści tezy wiodącej oraz postawionych we Wstępie pytań (problemów) badawczych;

- wprawdzie Doktorantka zaznacza równoznaczność terminów: „pomoc państwa” i „pomoc publiczna”, to jednak posługuje się głównie, w zdecydowanej większości przypadków, w tym w tytule pracy, pojęciem pomocy państwa. Pojęcie to ma wyraźne konotacje podmiotowe, a więc, jeśli piszemy o pomocy państwa, celowe byłoby zaznaczanie, we wskazywanych okolicznościach udzielania takiej pomocy, kto jest jej beneficjentem oraz jaki jest jej zakres i punkt odniesienia. Pojęcie pomocy publicznej odwołuje się natomiast jedynie do charakteru pomocy (publiczna), a zatem nie wskazuje ono ani podmiotu udzielającego, ani beneficjenta. Tym samym pojęcie to jest bardziej ogólne od pojęcia pomocy państwa. To ostatnie, w ujęciu stylistycznym wydaje się niepełne, skoro wskazany zostaje tylko podmiot udzielający pomocy;

- formułując tezę dysertacji Autorka przyjęła, że „system udzielania pomocy państwa stanowi efektywne narzędzie zapobiegania negatywnym skutkom gospodarczym...kryzysu...”. Jest faktem, że stara się Ona w sposób jak najbardziej właściwy wykazać prawdziwość takiego stwierdzenia, choć mam wrażenie, że czyni to tylko w sposób fragmentaryczny, a więc łącząc efektywność pomocy i wykorzystanych instrumentów pomocowych jedynie z poszczególnymi kryzysami opisanymi w rozdziale czwartym i dokonując oceny

efektywności podjętych działań pomocowych. Brakuje jednak w pracy dywagacji i analiz odnoszących się w ogólności do kryzysu jako zjawiska występującego w różnych aspektach, o różnych przyczynach i rodzącego różnorodne skutki, głównie w obszarze gospodarki i wobec jej podmiotów. Tym samym brakuje także rozważań, które powinny odnosić się do pomocy publicznej w ogólności, jej celów, możliwego zakresu oraz, co najważniejsze, zakładanych efektów pomocy podejmowanej(realizowanej) przy wykorzystaniu odpowiedniego(efektywnego) instrumentarium.

Zarazem zaznaczam przy tym jednoznacznie, że Autorka recenzowanej dysertacji, jest ze wszech miar upoważniona do prezentowania treści swojej pracy w konfiguracji i zawartości uznanej przez Nią za prawidłową. Zgłoszone przeze mnie uwagi nie zmieniają mojej pozytywnej oceny recenzowanej pracy.

### **III. Uwagi odnoszące się do kwestii formalnych**

Z punktu widzenia poprawności formalnej recenzowana dysertacja w pełni, całkowicie odpowiada standardom odnoszonym do prac doktorskich.

Oдноśnie jej walorów, należy dostrzec, że zawiera ona bardzo dużo przypisów, także i takich, które mają charakter merytoryczny. Ich wprowadzenie do dysertacji wymagało od Autorki zapoznania się z wieloma źródłami i przeanalizowania ich pod kątem możliwości wykorzystania w pracy doktorskiej.

Obszerna jest bibliografia dysertacji, ma ona właściwą konstrukcję, zawiera prawidłowe elementy, odpowiednio uszeregowane. Jak już wcześniej wskazałem bogaty jest wykaz wykorzystanej w pracy literatury, w tym przede wszystkim zagranicznej. Obszerny jest także wykaz aktów normatywnych, które zostały właściwie przez Autorkę pogrupowane. Bogaty i zróżnicowany jest wykaz wykorzystanych w pracy orzeczeń sądowych, administracyjnych i orzeczeń organów UE.



Praca napisana jest dobrym językiem, jest zgodna ze wszelkimi regułami stylistyki i gramatyki.

Z formalnego tylko punktu widzenia praca nie jest jednak wolna od pewnych, nielicznych zresztą mankamentów. Stwierdzam mianowicie, że:

- w bibliografii właściwe jest umieszczenie w pierwszej kolejności wykazu literatury, a dopiero następnie wykazu aktów prawnych;

- akty normatywne powinny w ramach ich wykazu zostać pogrupowane według oznaczonych kryteriów; dotyczy to także orzeczeń, które przede wszystkim powinny zostać odpowiednio, podmiotowo zaklasyfikowane;

- w spisie treści brakuje wskazania na dokonany podział treści Zakończenia pracy. Podział ten zresztą nie wydaje się uzasadniony, a to wobec użycia podtytułu Zakończenia: „Wnioski końcowe” i w związku z tym, że w dalszej części Zakończenia omówione zostały inne kwestie składające się (w kilku punktach) raczej na swego rodzaju podsumowanie.

#### **IV. Wniosek końcowy**

Stwierdzam, że przedłożona rozprawa doktorska p.t. „Unijny system pomocy państwa w obliczu kryzysów” spełnia wszelkie wymagania stawiane pracom doktorskim określone w art. 187 ustawy z dnia 20 lipca 2018 r. Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce, t.j. Dz. U. z 2023 r. poz. 742. Jest ona oryginalnym rozwiązaniem problemu naukowego, a jej Autorka wykazała się wiedzą teoretyczną w zakresie prawa oraz umiejętnością samodzielnego prowadzenia pracy naukowej.

Wobec powyższego wnoszę o podjęcie dalszych czynności w przewodzie doktorskim Pani magister Bereniki Pilaszek.

*Andrzej Pawlak*