

Recenzja rozprawy doktorskiej mgr. Dariusza Kowalskiego pt. Prawne uwarunkowania zwrotnego finansowania mikro, małych i średnich przedsiębiorstw ze środków publicznych.

1. Temat i zakres rozprawy

Doktorant podjął się opracowania złożonego i wielowątkowego zagadnienia zwrotnego finansowania ze środków publicznych mikro, małych i średnich przedsiębiorstw. We wstępie rozprawy oraz w rozdziale 1 na s. 22 powołane dane statystyczne wskazują na bardzo dużą rolę przedmiotowych przedsiębiorstw w tworzeniu PKB, generowaniu miejsc pracy oraz dominującego udziału w liczbie przedsiębiorstw. Jak słusznie zauważa Doktorant, ze względu na bardzo istotną pozycję MŚP w gospodarce krajowej, prawne regulacje dotyczące ich wsparcia ze środków publicznych powinny być przedmiotem kompleksowych, przejrzystych regulacji i wynikać z precyzyjnych celów jakie ustawodawca zamierza osiągnąć. Rozprawa dotyczy zwrotnego finansowania ze środków publicznych mikro, małych i średnich przedsiębiorstw, a tylko w niezbędnym zakresie Doktorant odniósł się do wsparcia bezzwrotnego MŚP. Rozprawa wypełnia lukę w zakresie dotychczasowych badań nad prawnymi aspektami finansowania zwrotnego, gdyż tematyka ta nie była kompleksowo opracowana. Doktorant wśród celów naukowych we wstępie rozprawy wskazał m.in.:

- ocenę regulacji instytucjonalno-prawnych w zakresie pomocy zwrotnej dla MŚP ze środków publicznych a w przypadku zidentyfikowania ich nieskuteczności zaproponowanie działań pozwalających na wykorzystanie tych środków w sposób efektywny,
- udowodnienie, że aktualne regulacje prawne zwrotnego finansowania MŚP ze środków publicznych nie pozwalają na właściwą dystrybucję tych środków do tych przedsiębiorstw ze względu na nieprzejrzyste, niestabilne oraz niejednoznaczne przepisy regulujące ten obszar aktywności państwa oraz nadmierne rozdrobnienie poszczególnych programów pomocowych.

Zagadnienia badawcze jakich opracowania podjął się Doktorant są poważnym problemem, uzasadniającym wybór tematu rozprawy naukowej.

2. Zastosowane metody badawcze w rozprawie

W rozprawie zostały wykorzystane następujące metody badawcze: dogmatyczno-prawna (aktów normatywnych krajowych, UE) uzupełniona analizą orzecznictwa i wypowiedzi

doktryny, analiz porównawczych (w zakresie oceny efektywności instrumentów wsparcia MŚP) oraz historyczna. Na potrzeby i zakres rozprawy metody te były wystarczające. Autor poddał analizie 71 polskich aktów prawnych, 29 aktów prawa UE, 38 orzeczeń różnych sądów. W rozprawie analizie zostały poddane także akty nie będące źródłem powszechnie obowiązującego prawa jak: zarządzenia, obwieszczenia, komunikaty, wytyczne, noty wyjaśniające, co świadczy o wnikliwości Doktoranta w egzegezie obowiązujących złożonych przepisów prawnych, przy pomocy oficjalnych publikacji różnych instytucji publicznych krajowych i UE, nie będących aktami prawnymi.

3. Kompozycja rozprawy

Układ rozprawy jest logiczny i prawidłowy. Doktorant słusznie rozpoczął rozprawę od zdefiniowania MŚP, analizując w tym zakresie przepisy prawa UE i prawa polskiego. W rozdziale drugim Doktorant poddał analizie zasadność wsparcia finansowego ze środków publicznych dla MŚP, udowadniając, że jest ono zgodne z Konstytucją RP i przepisami UE. W rozdziale tym Autor obok wykazania znaczenia MŚP dla gospodarki wskazał również na wady tych przedsiębiorstw tj. niestosowanie nowych technologii, zatrudnianie najtańszej siły roboczej, nastawienie na przetrwanie, niski poziom inwestycji. Rozważania Autora dysertacji prowadzą do słusznych wniosków, że nie można bezkrytycznie traktować MŚP jako najbardziej efektywną ekonomicznie formę prowadzenia działalności gospodarczej oraz, że wsparcie finansowe ze strony państwa powinno być rynkowe, wypełniać lukę finansową i być przeznaczone na cele inwestycyjne. W rozdziale 3 Doktorant przedstawił podział instrumentów wsparcia ze środków publicznych MŚP. Nie ograniczył się w tym zakresie do podziału dychotomicznego na instrumenty bezpośrednie i pośrednie, wykazując niekonsekwencje tego podziału, gdyż te same instrumenty jak zauważa Doktorant bywają odmiennie klasyfikowane (s. 79 i przypis 187). Doktorant przedstawił również koncepcję podziału instrumentów wsparcia na bezzwrotne i zwrotne wskazując ich rodzaje. Autor dysertacji w rozdziale 3 analizuje również zalety i wady bezzwrotnych i zwrotnych instrumentów wsparcia. Kolejne dwa rozdziały 4 i 5 dotyczą analizy przepisów określających wsparcie w szczególności zwrotne MŚP w tym przepisów już nie obowiązujących z lat 2007-2013. Szósty rozdział dotyczy barier w dystrybucji środków na finansowanie zwrotne dla MŚP. Po każdym z rozdziałów zostały sformułowane wnioski a ponadto rozprawę wieńczą postulaty *de lege ferenda*. Rozprawa jest napisana zwięźle. Autor zasługuje na pochwałę, gdyż merytoryczną część pracy zamknął na 184 stronach. Ponadto rozprawa obejmuje bibliografię i 5 wykazów: najczęściej stosowanych skrótów, źródeł prawa, orzecznictwa,

innych źródeł, tabel i rysunków. Poszczególne rozdziały pracy zostały właściwie podzielone na mniejsze jednostki redakcyjne - podrozdziały.

5. Język i styl rozprawy

Rozprawa napisana jest starannie. Styl i język rozprawy nie nasuwają zastrzeżeń. Zdarzają się nieliczne błędy literowe jak np. na s. 43 w przypisie 75, s. 61 w przypisie 133, s. 68 w drugim akapicie napisane są dwa razy po sobie słowa „w ramach”, s. 80 „fikanych” zamiast „fiskalnych”, s. 191 w pierwszym zadaniu niepotrzebne słowo „wskazane”. Autor niepotrzebnie na stronie 22 powtórzył zdanie ze strony 15 o udziale MSP w tworzeniu PKB w 2012 r. Autor w rozprawie naukowej niepotrzebnie używa zwrotów potocznych jak np. „chodzi o ...”. Niestety tego typu zwroty można od kilku lat zauważyć w publikacjach osób z tytułem prof. zw. oraz samodzielnych pracowników naukowych w wielu tzw. punktowanych czasopismach naukowych. Nie usprawiedliwia to doktoranta, który nie powinien się wzorować na autorach i czasopismach pauperyzujących język naukowy. Zdarzają się również bardzo nieliczne błędy merytoryczne. Na s. 62 z przypisu wynika, że podana wartość PKB dotyczy 2011 r. a nie jak podano w tekście rozprawy 2012 r. Na s. 104 w przypisie 261 oraz na stronie 201 w Bibliografii pod poz. 20 błędnie podano czasopismo naukowe w którym został opublikowany artykuł Wojciecha Gonet pt. *Beneficjenci pożyczek, gwarancji i poręczeń udzielanych przez jednostki samorządu terytorialnego*, wskazując że tekst ten ukazał się w „Finansach Komunalnych”, a został on opublikowany w „Samorządzie Terytorialnym” 2011 r., nr 6, s. 57-70. Ponadto autor tego artykułu i zarazem tej recenzji osiągnął odmiennie wnioski niż powołuje Doktorant w przypisie 261 to jest, że jednostki samorządu terytorialnego nie mogą udzielać kredytów, a kredyty może udzielać Skarb Państwa. Dostrzeżone bardzo nieliczne ww. błędy nie wpływają ujemnie jakością edytorską rozprawy, którą należy ocenić bardzo wysoko.

6. Treść merytoryczna rozprawy

Na s. 48 i następnych Doktorant udanie poddał analizie zasadność wsparcia MŚP przez Państwo, wykazując m.in. że przedsiębiorstwa te nie są w pełni efektywne ekonomicznie, ale ze względu na ich rolę w kreowaniu PKB i zatrudnieniu, państwo powinno stwarzać warunki do rozwoju MŚP poprzez wsparcie ze środków publicznych, które jest zgodne obowiązującymi przepisami prawa i konstytucyjną zasadą równości wobec prawa. Na s. 59 i następnych Doktorant przeprowadził ekonomiczną analizę prawa w zakresie efektywności wsparcia MŚP ze środków publicznych z uwzględnieniem zagrożeń wynikających z kryzysu

gospodarczego, trudności w osiągnięciu równowagi budżetowej, optymalnej lokacji środków publicznych. W tej części rozprawy Autor wykazał również słabości MŚP (s. 67). Autor przekonująco udowodnił, że instrumenty zwrotne wsparcia ze środków publicznych MŚP są korzystniejsze dla budżetu państwa niż wsparcie bezzwrotne m.in. poprzez wielokrotne wykorzystanie tych samych środków, efekt mnożnika kapitałowego i jest to właściwy kierunek zmiany przepisów dotyczących wsparcia MŚP, które według słusznych uwag Autora powinno się ograniczać do przedsiębiorców nie mających dostępu do środków finansowych na komercyjnych rynkach finansowych. Słuszne są poglądy Doktoranta o nadużyciach ze strony beneficjentów korzystających z bezpośredniej pomocy na inwestycje, która po zakończeniu projektu może służyć finansowaniu bieżącej działalności (s. 103). W pełni należy zaakceptować pogląd Doktoranta, że nie powinno mieć miejsca regulowanie części zagadnień związanych z realizacją programów pomocowych w dokumentach nie będących źródłem powszechnie obowiązującego prawa (s. 122-123). Na stronie 136 doktorant przeprowadził ciekawą polemikę z postanowieniem TK z 15.12.2008 r. (K 32/07, OTK, 2008, nr 10 A, poz. 188) w zakresie dotyczącym możliwości odwołania się od rozstrzygnięcia pośrednika finansowego na nie udzielenie pomocy. W efekcie przeprowadzonej krytyki postanowienia TK Doktorant sformułował słuszne postulaty *de lege ferenda* dotyczące procedury odwoławczej w przypadku odmowy przyznania pomocy ze środków publicznych dla MŚP. Zasadne są postulaty Doktoranta dotyczące zmiany art. 207 u.f.p. tak aby obejmował swą hipotezę instrumenty zwrotne jak i bezzwrotne. Trafne są spostrzeżenia Doktoranta dotyczące konieczność przeprowadzenia wiarygodnych badań na zapotrzebowanie przez MŚP na konkretne wsparcie (programy wsparcia) ze środków publicznych, gdyż w przypadku braku dostatecznego rozeznania potrzeb, może dojść do sytuacji, że środki te bardzo szybko się wyczerpią lub odwrotnie, niewiele podmiotów będzie chciało z nich skorzystać. Na s. 169-171 Doktorant zwrócił uwagę na problem przeznaczenia zwracanych środków publicznych udzielonych na podstawie przepisów art. 78 ust. 7 rozporządzenia 1083/2006, uzasadniając konieczność legislacyjnej interwencji ustawodawcy oraz zaproponował własne rozwiązania *de lege ferenda*. Celne są uwagi Autora dysertacji o nadmiernym desygnowaniu zadań związanych z programami wsparcia (s. 184). Wymienione efekty cząstkowych analiz Doktoranta w dysertacji wskazują na kompleksowy zakres przeprowadzonych badań.

Doktorant w rozprawie udowodnił postawione we wstępie hipotezy badawcze tj. o zasadności wsparcia ze środków publicznych MŚP, dużym rozdrobieniu instrumentów wsparcia co wynika m.in. z niskiej koordynacji programów i ich powielania, korzystniejszego dla budżetu

państwa finansowania zwrotnego w porównaniu do bezzwrotnego, niekorzystnych regulacjach udzielania pomocy ze względu na wielość aktów normatywnych krajowych, UE oraz umieszczenie niektórych kwestii w aktach nie mających mocy wiążącej jak wytyczne, komunikaty, obwieszczenia. Ponadto doktorant wykazał, że przepisy regulujące zwrotny sposób wsparcia przedsiębiorców są nieprzejrzyste, niestabilne i niejednoznaczne.

Doktorant w ograniczonym zakresie zajął się problematyką zwrotu niewłaściwie wykorzystanych środków bezzwrotnych i zwrotnych oraz problemowi w jaki sposób budżet państwa mógłby odzyskać bezzwrotne i zwrotne środki wsparcia w przypadku upadłości likwidacyjnej MŚP. Dotyczy to w szczególności sytuacji wypłaty poręczenia lub gwarancji zabezpieczających nie spłacony kredyt MŚP, gdy ogłoszono upadłość likwidacyjną. Tym przykładom nieefektywności wykorzystania wsparcia MŚP, Autor poświęcił bardzo mało miejsca w rozprawie a byłyby to jego dodatkowy wkład podnoszący walory naukowe dysertacji.

Kontrowersyjne i niezastługujące na akceptację są poglądy Doktoranta o konieczności upowszechniania wiedzy o PPP wśród MŚP. Dotychczas zrealizowano w Polsce ok. 60 projektów PPP w których przedsiębiorcy indywidualni zaangażowali się finansowo na znaczne kwoty rzędu kilkudziesięciu i więcej mln zł. Przedsięwzięcia PPP najczęściej przeznaczone są dla bardzo dużych i dużych przedsiębiorców. Nie są przeznaczone dla małych i średnich przedsiębiorców, którzy nie są w stanie zapewnić wysokiego wkładu własnego, także z wykorzystaniem wsparcia ze środków publicznych. Nie można także zaakceptować poglądów Autora dotyczących środków bezzwrotnych takich jak dotacje, gdzie wskazuje, że po ich udzieleniu nie występują problemy monitoringu wykorzystania dotacji i windykacji niespłaconych środków (s. 104). Dotacje w szczególności celowe muszą być wykorzystane na określone przedsięwzięcie, a niewłaściwie wykorzystane podlegają zwrotowi. Stąd konieczne jest sprawdzenie ich właściwego wykorzystania. Można też zgłosić zastrzeżenia do nazbyt ostrożnie formułowanych własnych poglądów Doktoranta, który dość często zaczyna je od wyrażenia „wydają się ...”.

Przeprowadzone przez Doktoranta badania i na ich podstawie wyciągnięte wnioski wskazują, że dysertacja spełnia kryteria stawiane rozprawom doktorskim.

7. Konkluzja

Rozprawa doktorska mgr. Dariusza Kowalskiego pt. Prawne uwarunkowania zwrotnego finansowania mikro, małych i średnich przedsiębiorstw ze środków publicznych jest oryginalnym rozwiązaniem problemu naukowego. Doktorant wykazał się dużą wiedzą

prawniczą w dyscyplinie naukowej prawo oraz ogólną wiedzą teoretyczną w dyscyplinie prawo. Rozprawa doktorska mgr. Dariusza Kowalskiego spełnia wymagania określone w art. 13 ust. 1 ustawy z 14 marca 2003 r. o stopniach naukowych i tytule naukowym oraz o stopniach i tytule w zakresie sztuki (tekst jednolity Dz.U. z 2014 r., poz. 1852 ze zm.) i powinna być przedmiotem dalszych czynności w przewodzie o nadanie stopnia doktora.

Wojciech Górniewicz