

## SUMMARY

### „Legal and financial aspects of the implementation of public tasks in public-private partnership”

The aim of the dissertation is to investigate the reasons for the limited use of the institution of public-private partnership (hereinafter referred to as "ppp.") In Poland, in carrying out projects that are public tasks. The implementation of such a goal aims to answer the general research problem, formulated in the form of the following research question: Is the legal system in force in Poland for the implementation of public tasks under PPP? is structured correctly? The conducted analysis made it possible to confirm the research hypothesis adopted in the dissertation, according to which the currently binding system for the implementation of public tasks in terms of ppp. is constructed in a defective manner. One of the disadvantages of the current uppp. there is no precise terminology and the legislator uses terms that are not defined in the Polish legal system. The conditions for applying the institution in question in Poland are not improved by the lack of professional staff on the part of public entities and bodies that would be ready to properly prepare and carry out ppp. It is important to make such changes to the PPP that would allow for partial introduction of foreign solutions to the Polish PPP. In works on the amendment to the provisions on public procurement and concessions, it should be considered to make these regulations more flexible, which will be important for the future functioning of intersectoral cooperation in Poland.

The aim of the dissertation were achieved using non-reactive research, which consists in assessing the available materials and information. Legal acts, official statistical data, reports as well as judgments of courts and the Constitutional Tribunal were analyzed. The work mainly uses the dogmatic and legal method in terms of national analysis and EU normative acts regulating the legal and financial aspects of the implementation of public tasks and the principles of cooperation between the public and private entities within the framework of the public sector, the subject of which is the implementation of projects based on the division of tasks and risks between public entities and private partners.

The dissertation consists of an introduction, four chapters, each of which ends with partial conclusions, while the whole thesis ends with final conclusions. The structure of the dissertation was related to the chosen goal and the hypothesis of the dissertation. As a consequence, the examined issue was presented in the manner described below.

Chapter I is entirely devoted to strictly theoretical considerations on general issues concerning ppp. This allows you to answer the following questions: What is the legal basis for using the partnership institution in the implementation of public tasks. Moreover, an assessment has been made as to whether the discussed intersectoral cooperation must be limited only to investment and service undertakings, or may it also apply to other spheres? The above assessment was presented on the basis of the views of the doctrine and jurisprudence. The starting point is to sort out terminological issues. The further part of the considerations concerns the scope of application of ppp. and the parties to the institution concerned, with an indication of their differences of interests. This chapter explains the legal basis for the application of the discussed institution. and its entities, and explains their interests are guided. This part of the dissertation presents elements of the discussed intersectoral cooperation, such as: risk and its types, tasks, projects and the principles of applying the discussed institution.

Chapter II of the dissertation shows the genesis and development of the institution of ppp. both in the country as well as in the world, in particular in the EU, to present the threats on this basis and benefits accompanying the implementation of projects implemented under the partnership. The reference to Chapter I made it possible to answer the following question: Do the provisions under national law differ from the EU law regulating the application of the institution of ppp.? To what extent are the provisions of the European Union setting standards that impose patterns on the national legislature that are difficult to implement in the Polish legal system? What is the legal and factual justification for the proposed changes to the national law? For this purpose, an assessment of the Polish legal regulation concerning the PPP was made, which may be accused of instability due to the fact that after the entry into force of the provisions of the PPP. in 2009, it was amended several times, and one of the amendments restored (partially) the legal status from before the previous amendment. Moreover, this part of the dissertation presents statistical data on the development of partnership in Poland in terms of the signed and completed contracts.

Chapter III of the dissertation presents the legal and financial analysis of ppp. in selected countries. It allows you to answer the following questions: have the entities using this

institution in other countries signaled a problem in the functioning of the institution in question? If so, what were these issues and what legal mechanisms were used to address them? Moreover, with reference to chapter I, the considerations contained in this chapter allowed to obtain answers to the questions: do foreign solutions differ from domestic solutions. If so, what? This analysis has started from presenting the genesis and development of ppp. in selected countries. Then, the problems in applying the discussed institution are shown. On this basis, the functioning of instruments and solutions used in intersectoral cooperation in selected countries was assessed.

The subject of chapter IV of the dissertation is the functioning of the ppp. in Poland. This part of the dissertation presents the issues of choosing a private partner for the implementation of the PPP project. This allowed to answer the question of what criteria should be used by public entities when selecting a private partner for the implementation of projects under the PPP. In addition, an analysis was made of the problems and barriers reported during the implementation of projects within the discussed institution. This allowed us to answer the following questions: or the reason for the limited use of ppp. lies in a misinterpretation of the currently applicable regulations or legal norms regulating the institution in question are constructed correctly, whether the current legal conditions require their clarification. Later in the dissertation, an analysis of the impact of partnership on public finances was made, which will enable answers to the following specific research questions: how to solutions adopted in the UPPP. influenced the finances of local government units. On this basis, legal problems related to the application of the institution in question were defined. Moreover, the impact of the partnership on public finances at the central and local government level was described, in particular for spending public funds. This chapter discusses the legal solutions that have been introduced under the so-called anti-crisis shield.

The final conclusions address the research problem of the dissertation, which allowed to formulate de lege lata and de lege ferenda conclusions, the effectiveness of which can be confirmed. In addition, legal and institutional solutions were proposed, which could be effective if properly implemented, perceived or strengthened with the appropriate legal rank.

*Krzysztof Januszko*

Krystian Jaszczyk

## STRESZCZENIE ROZPRAWY DOKTORSKIEJ PT.

„Prawnofinansowe aspekty realizacji zadań publicznych w partnerstwie publiczno-  
prywatnym”

Celem rozprawy doktorskiej jest zbadanie przyczyn ograniczonego wykorzystywania w Polsce instytucji partnerstwa publiczno-prywatnego (powołanego dalej jako „ppp.”) w wykonywaniu przedsięwzięć będących zadaniami publicznymi. Realizacja tak określonego celu zmierza do odpowiedzi na ogólny problem badawczy, sformułowany w formie następującego pytania badawczego: Czy obowiązujący w Polsce system prawny realizacji zadań publicznych w ramach ppp. jest skonstruowany w sposób prawidłowy? Przeprowadzona analiza pozwoliła na potwierdzenie przyjętej w rozprawie hipotezy badawczej, zgodnie z którą obecnie obowiązujący system realizacji zadań publicznych w ujęciu ppp. jest skonstruowany w sposób wadliwy. Jedną z wad obowiązującej uppp. jest brak precyzyjnej terminologii oraz posługiwanie się przez ustawodawcę pojęciami, które nie są zdefiniowane w polskim systemie prawnym. Warunków stosowania omawianej instytucji w Polsce nie poprawia brak profesjonalnej kadry po stronie podmiotów publicznych oraz organów, które byłby gotowe do właściwego przygotowania i przeprowadzenia ppp. Ważne jest dokonanie takich zmian w uppp., które pozwoliłyby na częściowe wprowadzenie rozwiązań zagranicznych do polskiego ppp. W pracach nad nowelizacją przepisów z zakresu zamówień publicznych i koncesji, należy rozważyć uelastycznienie tych regulacji, które będą miały znaczenia dla przyszłego funkcjonowania współpracy międzysektorowej w Polsce.

Cele rozprawy zrealizowano wykorzystując badania niereaktywne, które polegają na ocenie dostępnych materiałów i informacji. Analizie poddano akty prawne, oficjalne dane statystyczne, raporty, a także orzeczenia sądów, Trybunału Konstytucyjnego. W pracy wykorzystano przede wszystkim metodę dogmatyczno-prawną w zakresie analizy krajowych i unijnych aktów normatywnych regulujących prawno-finansowe aspekty realizacji zadań publicznych oraz zasady współpracy podmiotu publicznego i prywatnego w ramach ppp., którego przedmiotem jest realizacja przedsięwzięć opartych na podziale zadań i ryzyka pomiędzy podmiotami publicznymi i partnerami prywatnymi.

Rozprawa składa się z wprowadzenia, czterech rozdziałów, z których każdy zakończono wnioskami częściowymi, natomiast całość pracy zakończona jest wnioskami końcowymi. Konstrukcję rozprawy powiązano z obranym celem i hipotezą pracy. W konsekwencji, badana problematyka została ujęta opisany poniżej sposób.

Rozdział I w całości poświęcono rozważaniom *stricte* teoretycznym na temat ogólnych zagadnień dotyczących ppp. Umożliwia to udzielenie odpowiedzi na pytania: Jaka jest podstawa prawna stosowania instytucji partnerstwa w realizacji zadań publicznych. Ponadto, została dokonana ocena tego, czy omawiana współpraca międzysektorowa musi ograniczać się wyłącznie do przedsięwzięć o charakterze inwestycyjno-usługowym, czy może dotyczyć także innych sfer? Powyższa ocena została przedstawiona na podstawie poglądów doktryny i orzecznictwa. Punktem wyjścia jest uporządkowanie kwestii terminologicznych. Dalsza część rozważań dotyczy zakresu stosowania ppp. oraz stron przedmiotowej instytucji, ze wskazaniem różnic ich interesów. W rozdziale tym wyjaśniono podstawę prawną stosowania omawianej instytucji oraz jego podmioty z wyjaśnieniem ich interesów jakimi się kierują. W tej części rozprawy przedstawiono elementy omawianej współpracy międzysektorowej takie jak: ryzyko i jego rodzaje, zadania, przedsięwzięcia oraz zasady stosowania omawianej instytucji.

Rozdział II rozprawy ukazuje genezę i rozwój instytucji ppp. zarówno w kraju jak i w świecie, w szczególności w UE, aby na tej podstawie przedstawić zagrożenia i korzyści towarzyszące realizacji projektów realizowanych w ramach partnerstwa. Nawiązanie do rozdziału I umożliwiło udzielenie odpowiedzi na następujące pytanie: Czy przepisy na gruncie prawa krajowego różnią się od prawa unijnego regulującego stosowanie instytucji ppp.? Na ile przepisy Unii Europejskiej ustalają standardy narzucające ustawodawcy krajowemu wzorce trudne do wprowadzenia w polskim systemie prawnym. Jakie jest uzasadnienie prawne i faktyczne propozycji zmian prawa krajowego? W tym celu dokonano oceny polskiej regulacji prawnej dotyczącej ppp., której zarzucić można niestabilność z uwagi na fakt, iż po wejściu w życie przepisów uppp. w 2009 r. była ona już kilkakrotnie nowelizowana, przy czym jedna z nowelizacji przywróciła (częściowo) stan prawny sprzed poprzedniej nowelizacji. Ponadto, w tej części rozprawy przybliżone zostaną dane statystyczne dotyczące rozwoju partnerstwa w Polsce w ujęciu podpisanych oraz zrealizowanych umów.

Rozdział III rozprawy przedstawia analizę prawnofinansową ppp. w wybranych krajach. Umożliwia on udzielenie odpowiedzi na następujące pytania: czy podmioty

wykorzystujące tą instytucję w innych państwach sygnalizowały problem w funkcjonowaniu przedmiotowej instytucji? Jeżeli tak, czego dotyczyły te problemy i jakie mechanizmy prawne zastosowano do ich rozwiązania? Ponadto, w nawiązaniu do rozdziału I, rozważania zawarte w tym rozdziale pozwoliły na uzyskanie odpowiedzi na pytania: czy rozwiązania zagraniczne różnią się od rozwiązań krajowych. Jeżeli tak, to czym? Analizę tę rozpoczęto od przedstawienia genezy i rozwoju ppp. w wybranych krajach. Następnie ukazano problemy w stosowaniu omawianej instytucji. Na tej podstawie dokonano oceny funkcjonowania instrumentów i rozwiązań stosowanych w współpracy międzysektorowej w wybranych krajach.

Przedmiotem rozdziału IV rozprawy jest funkcjonowanie ppp. w Polsce. W tej części rozprawy przybliżono kwestie wyboru partnera prywatnego do realizacji przedsięwzięcia ppp. Pozwoliło to odpowiedzieć na pytanie jakie kryteria powinny stosować podmioty publiczne przy wyborze partnera prywatnego na realizację projektów w ramach ppp. Ponadto, dokonano analizy problemów i barier zgłaszanych podczas realizacji przedsięwzięć w ramach omawianej instytucji. Pozwoliło to udzielić odpowiedzi na następujące pytania: czy przyczyna ograniczonego wykorzystywania ppp. leży w błędnej interpretacji obecnie obowiązujących przepisów, czy normy prawne regulujące przedmiotową instytucję są skonstruowane prawidłowo, czy obecne uwarunkowania prawne wymagają ich doprecyzowania. W dalszej części rozprawy dokonano analizy wpływu partnerstwa na finanse publiczne, co umożliwi udzielenie odpowiedzi na następujące szczegółowe pytania badawcze: jak rozwiązania przyjęte w uppp. wpływały na finanse jst. Na tej podstawie zdefiniowano problemy prawne stosowania przedmiotowej instytucji. Ponadto, opisano wpływ partnerstwa na finanse publiczne na szczeblu rządowym i samorządowym, w szczególności na wydatkowanie środków publicznych. W rozdziale tym omówiono rozwiązania prawne, które zostały wprowadzone w ramach tzw. tarczy anty kryzysowej.

We wnioskach końcowych ustosunkowano się do problemu badawczego rozprawy, pozwoliło to na sformułowanie wniosków *de lege lata* i *de lege ferenda*, których skuteczność można potwierdzić. Ponadto zaproponowano rozwiązania prawne i instytucjonalne, które mogłyby być skutecznymi, gdyby zostały odpowiednio wdrożone, postrzegane lub wzmocnione odpowiednią rangą prawną.

