

Toruń 28 lipca 2017 r.

Dr hab. Henryk Nowicki
Wydział Prawa i Administracji
Uniwersytet Mikołaja Kopernika
w Toruniu

Recenzja pracy doktorskiej Pani Katarzyny Soleckiej
**Umowa o partnerstwie publiczno-prywatnym i umowa koncesji na roboty budowlane
lub usługi jako prawne formy działania administracji publicznej.**

Przygotowanej pod kierownictwem naukowym dr hab. prof. UwB Andrzeja Panasiuka,
Wydział Prawa Uniwersytetu w Białymstoku, kwiecień 2017 r.

Podstawa prawna:

- ustawa z dnia 14 marca 2003 r. o stopniach i tytule naukowym oraz o stopniach i tytule naukowym w zakresie sztuki (tj. Dz. U. z 2016 r. poz. 882 ze zm.),
- uchwała Rady Wydziału Prawa Uniwersytetu w Białymstoku z dnia 21 kwietnia 2017 r.

1. Tytuł rozprawy, wybór tematu i zakres rozprawy

Wybór tematu należy uznać za bardzo trafny, szczególnie w kontekście toczącej się dyskusji na temat zwiększenia realizacji projektów realizowanych przez administrację publiczną z udziałem sektora prywatnego. Temu służy system zamówień publicznych, w tym umowy koncesji na roboty budowlane lub usługi oraz umowy o partnerstwie publiczno-prywatnym. Na trafność tematu i jej zakres można wskazać przyjęty 16 sierpnia 2017 roku przez Rząd RP dokument „Polityka Rządu w zakresie rozwoju partnerstwa publiczno-prywatnego” oraz przyjęta ustawa 21 października 2016 roku o umowie koncesji na roboty budowlane lub usługi. Te fakty wskazują, że temat jest nie tylko trafny co do przedmiotu, jest dodatkowo ważny ze względu na jego aktualność w kontekście podejmowanych działań legislacyjnych. Przygotowaniom programu rządowego towarzyszyły prace nad nowelizacją ustawy w partnerstwie publiczno-prywatnym oraz ustaw powiązanych. Temat będący przedmiotem recenzowanej rozprawy doktorskiej wiąże się z rozrastającym zakresem zadań

realizowanych przez administrację publiczną oraz dążeniem do podnoszenia również ich poziomu, szczególnie w zakresie świadczonych usług. Na problem ten zwraca uwagę dokument „Europa 2020”. Jednym z możliwych działań służących powyższym zadaniom administracji publicznej i rosnącym oczekiwaniom społecznym jest zaangażowanie podmiotów zewnętrznych wobec administracji. W demokratycznym państwie prawa powstaje potrzeba stworzenia ram prawnych dla korzystania przez administrację publiczną z wiedzy, doświadczenia oraz wsparcia finansowego będącego w dyspozycji sektora prywatnego. Autorka recenzowanej pracy doktorskiej dokonuje właśnie takiej analizy ram prawnych kontraktowania podmiotów zewnętrznych przez administrację publiczną i tym samym włączaniem tych podmiotów do realizacji zadań publicznych. Słusznie powierzenie zadań publicznych łączy Autorka z problematyką prywatyzacji zadań publicznych i zarządzaniem w administracji publicznej. Szczegółnej analizie poddano wykorzystanie instytucji partnerstwa publiczno-prywatnego oraz nowych rozwiązań przyjętych w zakresie koncesji na roboty budowlane lub usługi jako prawnych form działania administracji publicznej wykorzystywanych dla powierzania zadań publicznych.

2. Cel badawczy, hipoteza i metody badawcze

Autorka recenzowanej pracy wskazuje dwa podstawowe cele swojej pracy, którymi są:

- próba zakwalifikowania instytucji umowy o partnerstwie publiczno-prywatnym oraz umowy koncesji na roboty budowlane lub usługi w kontekście prawnych form działania administracji publicznej,
- próba określenia charakteru prawnego ww. umów w polskim porządku prawnym.

Pierwszy cel badawczy wskazany jest w hipotezie przyjętej przez Autorkę, w której słusznie podkreśla się, że przedmiotowe umowy należy zaliczyć do otwartego katalogu prawnych form działania administracji publicznej. Pogląd o otwartym katalogu prawnych form działania administracji mają już ugruntowane miejsce w literaturze przedmiotu. Autorka prowadząc badania, o czym świadczy treść pracy, jednoznacznie wskazuje na poszerzający się katalog prawnych form działania administracji publicznej, ze wskazaniem na uregulowanie prawne umowy administracyjnej. Uwagi Autorki w tym zakresie oraz przywołane poglądy przedstawicieli doktryny należy uznać za idące we właściwym kierunku. Problem umów, w tym umów administracyjnych, wymaga jednak dalszych badań i potrzeby stworzenia właściwych i jednoznacznych ram prawnych korzystania z takiej formy działania.

Co do drugiego celu Autorka podjęła się zadania bardzo ambitnego i zarazem bardzo trudnego do osiągnięcia jakim jest określenie prawnego charakteru analizowanych umów. W rozprawie przedstawiono szeroki zakres rozważań doktryny w tym zakresie ze wskazaniem na potrzebę uregulowania prawnego umowy publicznej. Oba cele badawcze oraz przyjęta hipoteza zostały w sposób merytorycznie poprawny przedstawione i osiągnięte.

Autorka posłużyła się w sposób poprawny kilkoma metodami badawczymi: historyczno-opisową, formalno-dogmatyczną, prawno-porównawczą oraz dogmatyczną. Wykorzystanie przedmiotowych metod należy uznać za poprawne i zasadne dla omawianego tematu. Szczególnie cenne jest prowadzenie badań komparatystycznych i wybór prawa francuskiego jako przedmiotu porównań z przyjętymi regulacjami w prawie polskim. Pewnym mankamentem w zakresie badań komparatystycznych, w stosunku do umów ppp, jest brak szerszego odniesienia się do rozwiązań prawnych obowiązujących w Wielkiej Brytanii, którą uznaje się za czołowe państwo w zakresie realizacji partnerstwa publiczno-prywatnego.

3. Aspekt formalno-warsztatowy i konstrukcja rozprawy

Konstrukcja pracy w sposób poprawny odpowiada jej tematowi i zakresowi prowadzonych rozważań. Recenzowana praca składa się ze wstępu, czterech rozdziałów tzw. merytorycznych. Kolejne rozdziały dotyczą takich zagadnień jak: - aktywność administracji publicznej w realizacji zadań publicznych, - umowa publiczna jako prawna forma działania administracji publicznej, - partnerstwo publiczno-prywatne jako forma realizacji zadań publicznych, - koncesja na roboty budowlane lub usługi jako forma realizacji zadań publicznych. Kończącą częścią pracy jest zakończenie, w którym Autorka przedstawia wnioski końcowe będące w części ujednoczeniem wniosków zgłaszanych w poszczególnych rozdziałach.

Strona formalno-warsztatowa pracy nie budzi większych zastrzeżeń. W pracy wykorzystano poprawnie bogatą literaturę przedmiotu oraz orzecznictwo odnoszące się do analizowanego tematu. Wykorzystanie źródeł służyło nie tylko wywodom prowadzonym bezpośrednio w tekście pracy, część służyła wzbogaceniu rozważań zawartych w przypisach, których w całej pracy jest ponad siedemset.

Prowadzone rozważania są przedstawione w sposób poprawny językowo i logiczny. Autorka przedstawia poglądy w sposób klarowny i przejrzysty. Prowadzone rozważania

konsekwentnie służą przedstawieniu analizowanych zagadnień i przedstawieniu hipotezy pracy oraz celów badawczych.

Praca stanowi bardzo zwarte opracowanie tematu, bez zbędnych treści zawierających rozważania „około” tematu podstawowego. Czasami wręcz czytelnik może odnosić wrażenie niedosytu prowadzonych rozważań.

4. Ocena merytoryczna i warsztat naukowy

1) Oryginalność rozwiązania problemu naukowego

We wstępie Autorka poprawnie przedstawiła zakres problematyki i motywy jej podjęcia w przedmiotowej rozprawie, wskazała na cel badań oraz określiła hipotezę pracy. Wskazała również na metody badawcze oraz przyjęta konstrukcję (strukturę) pracy. W pierwszym rozdziale została przedstawiona aktywność administracji w zakresie realizacji zadań publicznych. Słusznie Autorka wiąże temat rozprawy z ważnym zagadnieniem jakim jest prywatyzacja zadań publicznych, wskazując również na potrzebę łączenia realizacji zadań publicznych z zarządzaniem w administracji publicznej. Połączenie tych dwóch zagadnień stanowi niewątpliwie, w naszej literaturze, podejście oryginalne i ciekawe jako problem naukowy łączący w sobie klasyczne wykonywanie zadań przez administrację publiczną z podejściem wykorzystującym mechanizmy rynkowe, takie jak wydajność, efektywność, przejrzystość, odpowiedzialność i realizację określonych celów. Autorka wskazuje, że pojawiający się na zachodzie Europy model administrowania *New Public Management*, można uznać za „swego rodzaju bazę” powstania partnerstw publiczno- prywatnego. W naszej literaturze przedmiotu od niedawna zaczynają się pojawiać publikacje wskazujące na potrzebę ekonomizacji działań administracji publicznej, szczególnie w sektorze zamówień publicznych, których umowy koncesji i umowy ppp są integralną częścią. Oryginalność rozprawy można powiązać również z toczącą się dyskusją o różnych celach, które mogą być osiągnięte wraz z powierzaniem zadań w systemie koncesyjnym lub ppp. Ciekawym problemem naukowym poruszonym w recenzowanej rozprawie jest również problematyka charakteru prawnego umów publicznoprawnych jako formy działania administracji publicznej. Rozważanie te odnoszą się również do umów realizowanych w systemie partnerstwa publiczno- prywatnego jak i umów koncesji na roboty budowlane lub usługi. Przeprowadzone rozważania są podstawą do sformułowania przez Autorkę przesłanek

umiejscowienia przedmiotowych umów w systemie prawnych form działania administracji publicznej ze wskazaniem przesłanek, którymi takie umowy się charakteryzują.

2) Wykazanie się ogólną wiedzę teoretyczną w danej dyscyplinie naukowej

Autora w toku prowadzonych badań wykazała się ogólną wiedzą teoretyczną z zakresu prawa, szczególnie w związku z prowadzonymi rozważaniami dotyczącymi charakteru prawnego umów cywilnoprawnych i umów publicznych. W tym zakresie Autorka wykorzystwała również metodę prawnoporównawczą przedstawiając prawne rozwiązania francuskie oraz poglądy doktryny nauki francuskiej. Ogólną wiedzą teoretyczną z zakresu prawa wykazała się Autorka przedstawiając takie zagadnienia jak: pojęcie administracji publicznej, zasady działania administracji publicznej, zadania publiczne, prawne formy działania administracji publicznej itp. Przedstawienie partnerstwa publiczno-prywatnego oraz umowy koncesji na roboty budowlane lub usługi zostało oparte na pogłębionej analizie wielu zagadnień ogólnoteoretycznych odnoszących się do prowadzonych rozważań.

3) Samodzielność prowadzenia pracy naukowej

Prowadzone rozważania Autorki wskazują na jej daleko idącą samodzielność w zakresie zarówno prowadzonych rozważań jak i stosowanej argumentacji zgłaszanych postulatów. Użycie, w ramach metody prawnoporównawczej, przykładów z doktryny i prawa francuskiego wskazują na bardzo sprecyzowane zainteresowania Autorki. Co wskazuje na Jej samodzielność badawczą i dążność do analizy i porównania polskich regulacji prawnych z regulacjami prawnymi szczególnie charakterystycznymi dla prawa francuskiego jakimi są koncesje. Oczywiście, tam gdzie to było niezbędne, Autorka w sposób merytorycznie poprawny odwołała się do literatury anglojęzycznej, szczególnie dotyczy to poglądów dotyczących zarządzania w administracji publicznej czy też partnerstwa publiczno-prywatnego.

Samodzielność Autorki można już zauważyć we wstępie do pracy, gdzie jasno precyzuje hipotezę pracy oraz jej cel, które konsekwentnie przyświecają jej rozważaniom na przestrzeni całej pracy. Przejawem samodzielności naukowej Autorki jest bez wątpienia połączenie powierzania zadań ze sferą zarządzania w administracji, pogląd dotychczas w naszej literaturze pomijany. Na samodzielność naukową wskazują również przedstawiane wnioski w

poszczególnych rozdziałach oraz wnioski końcowe, szczególnie te odnoszące się do umów ppp i umów koncesji wśród prawnych form działania administracji publicznej.

5. Uwagi o charakterze szczegółowym/ Uwagi szczegółowe do treści pracy

Słusznie Autorka wskazuje we wprowadzeniu, że katalog form działania administracji nie jest zamknięty (s. 9). Natomiast co do założenia, że angażowanie się sektora prywatnego w wykonywanie zadań publicznych ma odciążyć finansowo administrację publiczną jest tylko częściową prawdą (s. 10). Ważnym jest, moim zdaniem oraz innych przedstawicieli doktryny, dostarczanie przez sektor prywatny wiedzy i umiejętności, między innymi, w zakresie zarządzania, organizacji itp. Słusznie Autorka zawarła w pracy szereg rozważań na temat zarządzania w administracji jednak nie możemy zapominać (jak zauważa sama Autorka), że „administracja publiczna jest strukturą o złożonym charakterze” i podyktowane jest „wieloma ... funkcjami jakie ma do zrealizowania”. W dalszej części pracy Autorka słusznie wskazuje na inne korzyści płynące z powiązania sektora publicznego z sektorem prywatnym w realizacji zadań publicznych, czyni to moim zdaniem zbyt ogólnie i w zbyt wąskim zakresie. W literaturze przedmiotu podnosi się potrzebę wprowadzania do naszej gospodarki, poprzez system zamówień publicznych, np. rozwiązań o charakterze innowacyjnym. Zwracanie uwagi na ten aspekt, szczególnie w umowach ppp i umowach koncesji, wydaje się niezbędny ze względu na fakt czasu trwania tych umów i związania ich przedmiotu ze świadczeniem usług. Których poziom, zgodnie z dokumentami UE i krajowymi oraz aktami prawnymi, powinien podlegać ciągłemu podnoszeniu i doskonaleniu. Rozwiązania innowacyjne określone umowami koncesji i umowami ppp będą mogły służyć realizacji polityce podnoszenia jakości usług i jednocześnie wpływać na poziom innowacyjności w całej gospodarce.

Rozważając, do czego namawiam, publikację rozprawy w formie książki należy dołożyć większej staranności w sferze redakcyjnej, ujednolicić cytowanie literatury (raz książka, innym razem rozdział z książki), sprawdzić dokładnie tytuły publikacji, nie powtarzać cytowanej literatury. Dla czytelności pracy i przywoływanej literatury proponuję z prac zbiorowych przywoływać poszczególnych autorów z tytułami ich rozdziałów, jako bliższych prowadzonym rozważaniom w rozprawie. W prowadzonych rozważaniach proponuję również odnieść się do pozycji literatury przedmiotu pominiętej przez Autorkę.

Pytanie:

Czy (i ew. jaka) jest różnica pomiędzy pojęciem prywatyzacja zadań publicznych, a realizacją zadań w formule ppp lub umów koncesji?

Czy realizacja zadań publicznych w formule ppp opiera się (opierać się powinna) na jednej umowie, wielu umowach czy też umowie „wieloaspektowej”?

6. Konkluzja

Recenzowana praca Pani Katarzyny Soleckiej zawiera w swej treści oryginalne rozwiązanie problemu naukowego jakim są umowa partnerstwa publiczno-prywatnego i umowa koncesji na roboty budowlane lub usługi będące prawną formą działania administracji publicznej. W trakcie prowadzonych rozważań Autorka wykazuje się ogólną wiedzą teoretyczną w dyscyplinie naukowej prawo. Treść pracy, poczynając od wskazania hipotezy poprzez analizę wszystkich podstawowych problemów prawnych związanych z tematem rozprawy na wnioskach kończąc, wskazują na umiejętność samodzielnego prowadzenia pracy naukowej. Koncepcja rozprawy jest jasna, przemyślana, pozbawiona zbędnych rozważań „ubocznych” i stanowi oryginalne rozwiązanie problemu naukowego. Recenzowana rozprawa w mojej ocenie spełnia w pełni wymogi stawiane rozprawom doktorskim określonym w art. 13 ust. 1 ustawy z dnia 14 marca 2003 roku o stopniach i tytule naukowym i tytule w zakresie sztuki. Rozprawa może stanowić podstawę dopuszczenia Pani Katarzyny Soleckiej do dalszych etapów przewodu doktorskiego.

Henryk Nozicki