

Prof. dr hab. Jadwiga Glumińska-Pawlic

Wydział Prawa i Administracji

Uniwersytet Śląski w Katowicach

R E C E N Z J A

Rozprawy doktorskiej Pana mgr. Krystiana Jaszczyka

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

Białystok 2021 r., 260 stron maszynopisu.

I. Uwagi ogólne.

Recenzowana praca doktorska jest opracowaniem obejmującym 260 stron maszynopisu (wraz z wykazami materiałów źródłowych i orzecznictwa). Na potrzeby niniejszej recenzji zastosowane zostały następujące kryteria i elementy oceny:

- trafność wyboru obszaru, przedmiotu badań i tematu rozprawy,
- oryginalność tez naukowych, złożoność celów badawczych, struktura rozprawy,
- przydatność praktyczna rozprawy,
- stopień realizacji założeń badawczych,
- skala uwag merytorycznych i formalnych,
- konkluzja końcowa.

II. Ocena pracy przedłożonej do recenzji

1. Wybór tematu rozprawy doktorskiej należy uznać za w pełni uzasadniony i cenny zarówno z teoretycznego, jak i z praktycznego punktu widzenia, bowiem partnerstwo publiczno-prywatne to znana formuła współpracy sektora publicznego z sektorem prywatnym, a jego idea jest obecna w Europie, chociaż nie ma charakteru jednolitego i powszechnego. Partnerstwo publiczno-prywatne (ppp.) od lat uznawane jest za niezwykle korzystną formę realizacji inwestycji infrastrukturalnych w wielu krajach świata. W Europie taka forma współpracy sektora publicznego i prywatnego jest najbardziej powszechna w Wielkiej Brytanii, Hiszpanii oraz Portugalii. Formuła partnerstwa zdobywa również coraz większą popularność w Niemczech, a do jej

wykorzystywania skłonił samorządy niemieckie wysoki dług publiczny. Partnerstwo publiczno-prywatne stanowi bardzo szeroką i pojemną formułę współdziałania podmiotów publicznych i prywatnych. Poza Europą formuła ta jest szeroko wykorzystywana w Stanach Zjednoczonych, Australii, Kanadzie, a także Korei Południowej. Najluźniejszą formą współpracy w ramach wspólnego wykonywania zadań publicznych przez sektor prywatny i publiczny są umowy określające zakres odpowiedzialności każdej ze stron i jej zadania. Na mocy tych zobowiązań sektor prywatny może uczestniczyć w bieżącej eksploatacji i zarządzaniu infrastrukturą, służącą świadczeniu usług użyteczności publicznej, co w uproszczeniu sprowadza się do przejęcia przez stronę prywatną odpowiedzialności za określone elementy procesu świadczenia usług bez konieczności zmian w zakresie własności wykorzystywanej infrastruktury. Ścisłejsza współpraca w ramach partnerstwa odbywa się najczęściej z wykorzystaniem specjalnie powołanej w tym celu spółki (tzw. spółki celowej), w której współnikami są podmiot publiczny, partner prywatny, a także podmioty finansujące przedsięwzięcie, ale nie angażujące się w codzienne zarządzanie partnerstwem lub spółką celową.

Przez umowę o partnerstwie publiczno-prywatnym partner prywatny zobowiązuje się do realizacji przedsięwzięcia za wynagrodzeniem oraz poniesienia w całości albo w części wydatków na jego realizację lub poniesienia ich przez osobę trzecią, a podmiot publiczny zobowiązuje się do współdziałania w osiągnięciu celu przedsięwzięcia, w szczególności poprzez wniesienie wkładu własnego. W związku z tym podmiot publiczny ma prawo do bieżącej kontroli realizacji przedsięwzięcia przez partnera prywatnego, a zasady i szczegółowy tryb przeprowadzania kontroli określa umowa. Umowa o partnerstwie publiczno-prywatnym może przewidywać, że w celu jej wykonania podmiot publiczny i partner prywatny zawiążą spółkę kapitałową, spółkę komandytową lub komandytowo-akcyjną (tzw. spółkę celową lub spółkę specjalnego przeznaczenia). Należy jednak zauważyć, że zarówno prawo polskie, jak i unijne nie traktują takiej spółki jako osobnego i niezależnego podmiotu, ale jako integralną część sektora finansów publicznych, przez co transfer aktywów do spółki celowej utworzonej przez podmiot publiczny nadal obciąża bilans sektora publicznego i wpływa na zwiększenie zadłużenia sektora finansów publicznych. Dotyczy to również sytuacji, kiedy sektor publiczny posiada udział większościowy w spółce celowej, przez co nie pozbywa się większości ryzyka wynikającego z przedsięwzięcia, a wręcz odwrotnie, uczestniczy w takim ryzyku w stopniu odpowiadającym jego udziałowi w spółce.

W mojej ocenie Autor przedstawił pracę oryginalną pod względem koncepcji merytorycznej, zaś poruszana w pracy problematyka jest niezwykle istotna i aktualna ze względu na to, że w wielu krajach instytucja partnerstwa publiczno-prywatnego jest szeroko wykorzystywana do projektów infrastrukturalnych, zwłaszcza w zakresie współpracy międzysektorowej, natomiast w Polsce jest ona sporadycznie stosowana jako forma realizacji zadań publicznych. Zgodzić należy się z poglądem Autora, że zwiększenie jej popularności może mieć kluczowe znaczenie dla finansów publicznych na szczeblu rządowym i samorządowym, w szczególności z punktu widzenia ograniczenia deficytu i długu publicznego.

Dla osiągnięcia celów dysertacji Autor wykorzystał metodę dogmatyczną, historyczną, prawnoporównawczą (komparatystyczną), a także badania niereaktywne, polegające na ocenie dostępnych materiałów i informacji. Doktorant poddał analizie akty prawne, oficjalne dane statystyczne, raporty, a także orzeczenia sądów i Trybunałów oraz organów administracji.

Przedłożona mi do recenzji rozprawa doktorska jest kompleksowym opracowaniem, które posiada walor nie tylko naukowy, ale również praktyczny. Autor wykazał bowiem, że obecnie obowiązujący w Polsce system realizacji zadań publicznych w ujęciu ppp. jest skonstruowany w sposób wadliwy i wymaga zmian. Oceniana dysertacja stanowi udaną próbę przedstawienia istniejących regulacji i ich ewolucji oraz zaproponowania pewnych rozwiązań mających na celu przynajmniej częściowe wprowadzenie do polskiego prawa ppp. sprawdzonych rozwiązań zagranicznych, zapewniających uelastycznienie regulacji gwarantujących właściwe funkcjonowanie współpracy międzysektorowej w naszym kraju.

Te wszystkie argumenty świadczą o trafności wyboru tematu rozprawy.

2. Recenzowana praca w wielu aspektach jest dziełem bardzo interesującym, a nawet nowatorskim. Temat, forma, treść i zakres rozważanej problematyki, a także przyjęta metodologia i sformułowane wnioski zasługują na pozytywną ocenę. Praca wpisuje się w ten nurt dotychczasowego dorobku doktryny, który formułuje tezę, że instytucja ppp. może być kluczowym instrumentem rozwoju infrastruktury publicznej oraz odegrać w Polsce znaczącą rolę w zaspokajaniu potrzeb społecznych. Tym bardziej, że instytucja ta wychodzi naprzeciw problemom w zakresie ograniczeń budżetowych podmiotów publicznych oraz aktywizuje kapitał finansowy i technologiczny partnerów prywatnych.

Rozprawa doktorska, i to jest jej zaleta, rozgranicza istotne pod względem metodologicznym zagadnienia, a mianowicie: problem badawczy, tezę badawczą, a także szczegółowe hipotezy, które łącznie z tezą mają być zweryfikowane w toku prowadzonych rozważań w treści pracy. Teza badawcza, którą Autor sformułował brzmi następująco – „Obecnie obowiązujący system realizacji zadań publicznych w zakresie ppp. jest skonstruowany w sposób wadliwy, a wadliwość ta przyczynia się do błędnego interpretowania obowiązujących przepisów przez partnerów zarówno prywatnych, jak i przez podmioty publiczne”. Teza ta wiąże się z trafnie wskazaną problematyką badawczą. Hipotezy badawcze sformułowane przez Autora, a jest ich aż siedem, w sposób merytorycznie uzasadniony wkomponowują się zarówno w problematykę badawczą, jak i tezę badawczą. Zatem istnieje – z punktu widzenia tytułu pracy – merytoryczny związek, który pozwala w sposób kompleksowy, a więc wszechstronny, poddać analizie i ocenić, a zatem i rozwiązać, problem wyraziście sformułowany w tezie badawczej.

Zasadnicza teza rozprawy legła u podstaw zarówno koncepcji samej dysertacji, zakresu prowadzonych rozważań teoretycznych, jak również zastosowanych metod badawczych. W celu weryfikacji hipotez badawczych w pracy zastosowane zostały różne metody badawcze, o których była już mowa, zróżnicowane dla poszczególnych rozdziałów. Doktorant przeanalizował najnowszy dorobek doktryny i publicznie dostępne, polskie i zagraniczne opracowania, raporty, analizy objęte zakresem prowadzonych dla celów dysertacji badań.

Podstawowy materiał badawczy stanowił dorobek doktryny, regulacje prawne (krajowe i unijne) oraz orzecznictwo sądów i trybunałów (w tym orzecznictwo TSUE). Należy zatem docenić pracę związaną z wyselekcjonowaniem i doбором tak bogatego materiału źródłowego i dorobku judykatury. Przeprowadzona analiza pozwoliła Doktorantowi na refleksję nad stanem polskich regulacji prawnych. Praca jest dobrze przygotowana pod względem metodologicznym, a jej koncepcja i zakreślony obszar badawczy są przemyślane i konsekwentnie podporządkowane założonemu celowi.

3. Dysertacja składa się ze wstępu, czterech rozdziałów i zakończenia. Każdy rozdział zawiera krótkie wprowadzenie oraz podsumowanie („wnioski częściowe”), prezentujące najważniejsze wnioski i wyniki przeprowadzonych analiz. Natomiast całość zakończona jest wnioskami końcowymi wynikającymi z treści rozprawy. Na

końcu pracy ujęto usystematyzowane wykazy: literatury, źródeł prawa, oraz tzw. innych źródeł (w tym raportów, stanowisk, komunikatów itp.), a także orzecznictwa.

Zasadniczy cel rozprawy, jak też przyjęte założenia badawcze zdeterminowały jej strukturę i konwencję prowadzonych w niej rozważań. To z kolei spowodowało, że Autor przeprowadził szczegółową analizę postawionego problemu z wykorzystaniem wskazanych metod badawczych. Tytuły poszczególnych rozdziałów oraz ich zawartość są dobrze powiązane z zakresem rozprawy i stanowią udaną próbę rozwinięcia założonych wyzwań badawczych. Także kolejność rozdziałów w recenzowanej dysertacji nie budzi wątpliwości, ponieważ stanowią one logiczny ciąg zdarzeń.

W rozdziale pierwszym Doktorant omówił definicję, istotę i znaczenie partnerstwa publiczno-prywatnego w ujęciu zarówno doktryny, jak i w ujęciu ustawowym, a następnie przedstawił podmiot i przedmiot partnerstwa oraz rodzaje ryzyka i jego podział w partnerstwie publiczno-prywatnym.

W drugim rozdziale pracy przedstawiono genezę i rozwój instytucji partnerstwa publiczno-prywatnego w Polsce i w świecie oraz w prawie Unii Europejskiej. Autor dokonał oceny polskich regulacji dotyczących ppp. zwracając uwagę na częstą nowelizację przepisów oraz przedstawił dane statystyczne dotyczące rozwoju partnerstwa publiczno-prywatnego w Polsce na podstawie podpisanych i zrealizowanych umów. Doktorant negatywnie ocenił pierwszą ustawę o partnerstwie publiczno-prywatnym, wskazując zwłaszcza na brak zainteresowania tą instytucją zarówno ze strony podmiotów publicznych, jak i partnerów prywatnych. Warto więc poznać opinię Doktoranta jakie – Jego zdaniem – były przyczyny braku korzystania w praktyce z rozwiązań ustawy z 2005 roku?

Rozdział trzeci z kolei zawiera analizę prawnofinansową ppp. w wybranych krajach. Doktorant wybrał dla porównania Wielką Brytanię, Republikę Federalną Niemiec i Kanadę jako przykład i zarazem inspirację do powielania dobrych praktyk i działań, których efektem powinien być dalszy rozwój partnerstwa w Polsce i na świecie. Wyjaśnienia zatem wymaga na czym – zdaniem Autora – polegają te „dobre praktyki” oraz które z obcych rozwiązań powinny być wykorzystane w naszych regulacjach prawnych.

W rozdziale ostatnim (czwartym) przedstawiono zasady funkcjonowania ppp. w Polsce. Autor podjął próbę odpowiedzi na pytanie jakie kryteria powinny stosować podmioty publiczne przy wyborze partnera prywatnego na realizację projektów w ppp. i czy przyczyna ograniczonego wykorzystywania tej instytucji leży w błędnej

interpretacji obowiązujących przepisów. Ponadto Doktorant dokonał analizy wpływu partnerstwa na finanse publiczne, w tym finanse jednostek samorządu terytorialnego, a zwłaszcza na wydatkowanie środków publicznych. Rozdział ten kończą interesujące rozważania wynikające z rozwiązań przyjętych w związku z zagrożeniami wynikającymi z szerzącej się epidemii Covid-19 i jej skutków dla polskiej gospodarki. Stąd też część z nich poświęcona została wykorzystaniu możliwości wynikających z tzw. „tarczy antykryzysowej”.

Podsumowaniem pracy są wnioski końcowe, zawierające postulaty *de lege lata* oraz *de lege ferenda*. Zawarta w tej części pracy konkluzja wraz z rezultatami uzyskanymi w wyniku przeprowadzonych badań empirycznych i analiz omawianych w kolejnych rozdziałach dysertacji przesądziły – w ocenie samego Autora – o pozytywnej weryfikacji zasadniczej tezy rozprawy i pozwoliły na stwierdzenie, iż obecnie obowiązujący system realizacji zadań publicznych w ujęciu ppp. jest skonstruowany w sposób wadliwy i wymaga wielu istotnych zmian. Poczynione badania pozwoliły także stwierdzić, że istniejącej w Polsce sytuacji nie poprawia brak profesjonalnej kadry po stronie podmiotów publicznych, która byłaby w stanie właściwie przygotować i przeprowadzić całą procedurę wyłonienia partnera i zawarcia umowy, a następnie jej realizację zgodnie z obowiązującymi przepisami. Zgodzić należy się z Doktorantem, że w pracach nad kolejną nowelizacją przepisów warto uwzględnić doświadczenia i rozwiązania przyjęte w innych państwach, które od wielu lat z powodzeniem stosują dobre praktyki ppp. Trzeba także podzielić Jego obawy związane z istnieniem w naszym kraju barier prawnych, finansowych, ekonomicznych, społecznych, instytucjonalnych i komunikacyjnych między stronami, które wręcz uniemożliwiają rozwój ppp.

4. W Zakończeniu pracy Doktorant zawarł również szereg postulatów *de lege ferenda*, z którymi nie sposób się nie zgodzić. Warto zauważyć, że Autor analizował postawiony problem z różnych punktów widzenia, co jest w pełni uzasadnione teoretycznie. Na podkreślenie zasługuje „chłodna” narracja i dystans do przeprowadzonych analiz. Podsumowanie dysertacji pracy ma wymiar nie tylko teoretyczny, ale także praktyczny. Skutki braku umiejętności nawiązywania współpracy pomiędzy sektorem publicznym a prywatnym, przy braku środków publicznych zagraża nie tylko równowadze budżetowej, ale także stabilności finansów publicznych. Natomiast brak umiejętności oszacowania ryzyka przez podmiot publiczny zawierający

umowę ppp. powoduje, że konsekwencje niefrasobliwych decyzji słabo przygotowanej do tego kadry i organów zarządzających przerzucone zostają na całe społeczeństwo.

Dobrym rozwiązaniem konstrukcyjnym pracy jest zamieszczenie na końcu każdego rozdziału krótkiego „podsumowania”. To umożliwiło Autorowi sporządzenie zwartego, merytorycznego zakończenia zawierającego uporządkowane, konkretne wnioski, wynikające z treści rozprawy.

5. Poza generalną zgodnością z wymogami ustawowymi, recenzowana rozprawa posiada kilka zalet. Na podkreślenie zasługuje zwłaszcza swoboda oraz szeroki zakres źródeł, które Autor wykorzystał, a następnie uporządkował i zamieścił w wykazach na końcu dysertacji. Dobrze to świadczy o kwalifikacjach merytorycznych Doktoranta i samodzielności naukowej Autora rozprawy.

Niewątpliwą zaletą recenzowanej pracy jest bardzo dobra znajomość tematu podjętego przez Pana mgr. Krystiana Jaszczyka jako przedmiotu rozważań. Stąd też prezentowane wątki i myśli formułowane są w sposób zrozumiały. Autor dysertacji wypowiada się z łatwością i z dbałością o poprawność językową. Sposób prowadzenia rozważań nie budzi zastrzeżeń, wywody są dojrzałe, a poglądy i oceny wyważone i rozsądne. Należy uznać, że cele rozprawy określone we wstępie zostały zrealizowane, a przyjęte metody badawcze oraz właściwie dobrane źródła umożliwiły wyciągnięcie prawidłowych wniosków oraz ukazanie problemu i jego konsekwencji. Przedmiot i układ zagadnień prezentowanych oraz analizowanych w poszczególnych rozdziałach jest logiczny i spójny, a treści merytoryczne będące wynikiem studiów literaturowych, analizy regulacji prawnych i orzecznictwa, jak również dywagacje odzwierciedlające spostrzeżenia oraz własne doświadczenia i poglądy Doktoranta, nie budzą zastrzeżeń, choć inspirują do polemicznych refleksji. Opracowanie naukowe wszak powinno skłaniać do dyskusji i polemik, a dla Autora stanowić inspirację do dalszych dociekań i badań. I taki walor spełnia przedstawiona mi do recenzji dysertacja.

6. Recenzowana rozprawa ma charakter opisowo-analityczny. Zawiera wiele wartościowych i twórczych wątków w wymiarze dorobku teoretycznego.

Praca jest dobrze udokumentowana poglądami doktryny (wykorzystano 149 pozycji literatury przedmiotu odnoszących się pośrednio lub bezpośrednio do omawianego tematu) oraz niezwykle umiejętnie dobranymi raportami, analizami i stanowiskami (55 tzw. innych materiałów), orzeczeniami sądów i trybunałów oraz organów administracji (61), a także aktami prawa krajowego, unijnego

i międzynarodowego (62). Na uznanie zasługuje trud zebrania i umiejętnego wykorzystania tak wielu źródeł, co dowodzi nie tylko dużego nakładu pracy ze strony Pana mgr. Krystiana Jaszczyka, ale również bardzo dobrej znajomości podjętego tematu oraz sumienności w jego rozwiązaniu.

7. Uważam, że przedłożona przez Pana mgr. Krystiana Jaszczyka rozprawa, a także jej konstrukcja i sposób prezentacji oraz wykorzystanie zebranego materiału źródłowego i zastosowana metoda krytycznej analizy problemu połączona z logicznym wnioskowaniem, pozwala stwierdzić, że zakładane przez Doktoranta cele badawcze zostały osiągnięte. Praca ma charakter twórczy, nie jest powielaniem dotychczas przyjętych schematów, a jednocześnie skłania do polemik z Autorem. I te polemiki to jest także wartość, którą trzeba docenić. Autor udowodnił, iż posiada szeroką wiedzę teoretyczną w reprezentowanej dyscyplinie (prawo) oraz własny warsztat badawczy umożliwiający kompleksowe i skuteczne badanie złożonych zagadnień ustrojowych i prawno-finansowych.

8. Recenzowana praca doktorska została przygotowana sumiennie pod względem edytorskim, chociaż zdarzają się pewne mankamenty wynikające ze zwykłych niedopatrzeń autorskich. Przykrym obowiązkiem recenzenta jest zwrócenie na to uwagi w celu eliminacji błędów w przyszłej pracy naukowej i utrwalenie w świadomości Autora, że praca ta wymaga stałego śledzenia zmian i podwyższania kwalifikacji zawodowych. Od strony redakcyjnej przedłożona mi do recenzji dysertacja opracowana jest starannie, a drobne błędy literowe i niezręczności językowe zdarzają się bardzo rzadko. Poprawy wymaga jednak interpunkcja. Na koniec podkreślić należy, że zagadnienia przedstawiono w sposób przejrzysty, z zachowaną logiką kolejnych wywodów i poprawną argumentacją. Tekst uzupełniają prawidłowo sporządzone odnośniki do odpowiednich pozycji bibliograficznych.

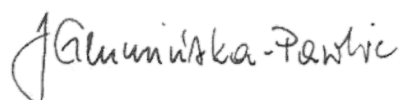
III. Konkluzja.

Recenzowana rozprawa Pana mgr. Krystiana Jaszczyka jest skonstruowana bardzo poprawnie, a wybór problematyki badawczej, tak ważnej i aktualnej, należy ocenić wysoko, tak z teoriopoznawczego, jak i praktycznego punktu widzenia. Interesujące jest podejście koncepcyjne Autora, eksponujące logikę i spójność rozważań teoretycznych, także na tle regulacji prawa międzynarodowego i unijnego.

Wypowiedzi Autora są komunikatywne i właściwie uzasadnione, a problemy stawiane prawidłowo. W całej pracy zachowana jest jej myśl przewodnia, a wnioski zawarte w podsumowaniu całej rozprawy wynikają z jej treści, natomiast formułowane oceny zasługują na uwagę i wysoką ocenę.

Stosownie do standardów sformułowanych przez ustawodawcę stwierdzam, że recenzowana rozprawa doktorska jest twórczym, wartościowym opracowaniem, potwierdzającym umiejętności samodzielnego prowadzenia pracy naukowej przez Doktoranta. Pan mgr Krystian Jaszczyk wykazał się dobrą wiedzą teoretyczną w dyscyplinie nauk prawnych oraz sformułował ważny problem naukowy, który następnie rozwiązał w oryginalny sposób. Zarówno dobór tematu, konstrukcja pracy, przeprowadzone badania, a także poprawne argumentowanie, wnioskowanie i kompleksowość analizy, bez wątpienia czynią zadość wymogom określonym w art. 13 ust. 1 ustawy z dnia 14 marca 2003 r. o stopniach i tytule naukowym oraz stopniach i tytule w zakresie sztuki (t.j. Dz.U. z 2017 r. poz. 1789 ze zm.) w brzmieniu obowiązującym w dniu przedłożenia mi jej do recenzji (przy uwzględnieniu przepisów wprowadzających w życie ustawę prawo o szkolnictwie wyższym i nauce).

Uwzględniając powyższe, rekomenduję Wysokiej Radzie Wydziału Prawa Uniwersytetu w Białymstoku przyjęcie niniejszej rozprawy Pana mgr. Krystiana Jaszczyka zatytułowanej „*Prawnofinansowe aspekty realizacji zadań publicznych w partnerstwie publiczno-prywatnym*” oraz dopuszczenie do publicznej obrony i do dalszych etapów postępowania w sprawie nadania Mu stopnia naukowego doktora nauk prawnych, po spełnieniu przez jej Autora innych wymogów określonych prawem.



Prof. dr hab. Jadwiga Glumińska-Pawlic

Katowice, dnia 23 października 2021 roku