

Warszawa, dnia 28 lutego 2023 r.

Prof. dr hab. Andrzej Panasiuk

**Recenzja rozprawy doktorskiej mgr. Agaty Kozłowskiej pod tytułem
„Świadczenie usług przez administrację publiczną w formie partnerstwa publiczno-
prywatnego”.**

1.

Recenzowana rozprawa doktorska mgr. Agaty Kozłowskiej nosi tytuł „Świadczenie usług przez administrację publiczną w formie partnerstwa publiczno-prywatnego”. Spis treści obejmuje standardowe jednostki redakcyjne: wstęp, sześć rozdziałów, podsumowanie z zakończeniem i bibliografię – solidnie opracowaną. Wszystkie rozdziały mają charakter merytoryczny i są bezpośrednio związane z tytułem pracy. Przy tym należy jeszcze podkreślić, że są bardzo szczegółowe, co potwierdzają rozbudowane podrozdziały. Rozprawa doktorska liczy dokładnie 352 stron, co jest oczywiście dowodem na osiągnięcie oczekiwanego standardu objętości. W tym miejscu wypada dodać, że prowadzone rozważania zmierzają do maksymalnego wyczerpania tematu, ale zachowują wewnętrzną dyscyplinę, tak pożądaną dla pozytywnej oceny.

Co prawda w literaturze przedmiotu możemy odnaleźć pozycje monograficzne poświęcone najogólniej partnerstwu publiczno-prywatnemu (np. A. Panasiuk, *Partnerstwo publiczno-prywatne*, Wrocław 2017 r., czy choćby pozycja poruszających tą problematykę autorstwa M. Kani, *Umowa o partnerstwie publiczno-prywatnym. Studium administracyjnoprawne*, Katowice 2013 r.), brak było jednak opracowań naukowych, które poruszałyby problematykę partnerstwa międzysektorowego z punktu widzenia kontroli realizowanego przedsięwzięcia. Ponadto recenzowana rozprawa doktorska, zawiera szczegółowe i pełne rozważania dotyczące wszystkich aspektów partnerstwa publiczno-prywatnego. Prowadzone rozważania merytoryczne w rozprawie doktorskiej przez Panią mgr Agatę Kozłowską cechują się dojrzałością oraz wysokim poziomem merytorycznym, wynikającym z bardzo dobrej

znajomości tematu. To oczywiście nadaje rozprawie doktorskiej charakter nowatorski. W konsekwencji wolno teraz stwierdzić, że zostały spełnione wszystkie ogólne kryteria, jakie powinny cechować rozprawę doktorską.

2.

Temat rozprawy doktorskiej mgr. Agaty Kozłowskiej jest interesujący, ponieważ stanowi on nie tylko kluczowy problem teoretyczny, ale ma jednocześnie znaczenie czysto praktyczne. Wymiar praktyczny poruszanej problematyki przekłada się na bardziej efektywną realizację usług publicznych przez podmioty sektora publicznego. Szczególnie jest to istotne w sytuacji braku wystarczających środków finansowych na realizację zadań publicznych. Problematyka omawiana w recenzowanej rozprawie doktorskiej, jest również istotna i z tego względu, że dokładne omówienie mechanizmów funkcjonowania projektów partnerstwa publiczno-prywatnego pozwoli śmiało wykorzystywać tę formę realizacji zadań publicznych w praktyce.

3.

Głównym celem badawczym rozprawy doktorskiej mgr. Agaty Kozłowskiej jest przeprowadzenie szczegółowej analizy partnerstwa publiczno-prywatnego jako formy za pomocą której administracja publiczna realizuje zadania publiczne. Dopelnieniem podstawowej tezy badawczej, są prawidłowo postawione hipotezy badawcze, które doktorantka prawidłowo definiuje i rozwija. Jednym z efektów prowadzonych badań jest opracowanie przez autorkę pracy wartościowego podsumowania i postulatów *de lege ferenda* w zakresie wdrażania projektów w formule partnerstwa publiczno-prywatnego. Z całą pewnością należy tutaj docenić zarówno jednoznacznie ujęcie głównego celu badawczego, jak i wyraźne sformułowanie głównej tezy badawczej. Od początku wiadomo bowiem do czego prowadzą podejmowane następnie rozważania.

4.

W rozprawie doktorskiej mgr. Agaty Kozłowskiej zostały prawidłowo dobrane i zastosowane metody badawcze. Po pierwsze, podstawową metodą badawczą stanowiła analiza normatywna, dopełniona metodą prawnoporównawczą oraz analizą *case studies*. Wykorzystanie analizy normatywnej pozwoliło autorce opracowania dokładnie poznać instrumenty oraz narzędzia prawne wykorzystywane przy realizacji przedsięwzięć w modelu partnerstwa publiczno-prywatnego, a następnie ocenić ich efektywność w praktycznym zastosowaniu. Z kolei *case studies* dały autorce możliwość przyjrzenia się badanym zjawiskom i instrumentom i ich

funkcjonowaniu w przestrzeni praktycznej. Z kolei metoda prawno-porównawcza pozwoliła na sięgnięcie do rozwiązań prawnych wykształconych w innych systemach prawnych, dając możliwość autorce rozprawy, sformułować odpowiednie wnioski. Nie bez znaczenia było również sięgnięcie przez doktorantkę do bogatego dorobku doktryny i orzecznictwa, jak również do własnych doświadczeń. Bogate doświadczenie doktorantki widać po swobodzie jaką posługuje się przy opracowywaniu poszczególnych treści merytorycznych recenzowanej rozprawy.

Ze szczególnym uznaniem należy teraz odnieść się do wykorzystanej bibliografii. Wykaz aktów prawnych obejmuje tutaj: 43 akty normatywne zarówno unijne jak i nasze krajowe, 38 aktów soft law, 22 wyroki różnych sądów, 10 pozycji słownikowych, oraz aż 238 pozycji literatury przedmiotu. Pomimo to, doktorantka pominęła kilka dość znaczących monografii dotyczących zagadnień partnerstwa publiczno-prywatnego (*A. Panasiuk, Partnerstwo publiczno-prywatne, Wrocław 2017 r ., czy obcojęzycznych S. Arrowsmith, M. Trybus, Public Procurement, The Continuing revolution, Kluwer Law, A. Akintoye, M. Beck, C. Hardcastle, Public-Private Partnership managing risk and opportunities, Blackwell publishing.*) O dobrym warsztacie naukowym świadczy również sporządzenie aż 742 przypisów.

5.

Układ rozprawy doktorskiej mgr. Agaty Kozłowskiej został dobrze opracowany, ponieważ tworzy on spójną i logiczną całość, którą konsekwentnie łączy wyznaczony we wstępie główny cel badawczy, natomiast w zakończeniu i podsumowaniu dowód na osiągnięcie tego celu badawczego i potwierdzenie głównej tezy badawczej. Od razu można również dostrzec, że struktura podziału treści została starannie przemyślana. Bez wątplenia potwierdza się jej kompletność, przy dążeniu do maksymalnego wyczerpania tematu. Od rozważań natury ogólnej bardzo płynnie przechodzi się tutaj do rozważań natury bardziej szczegółowej. Treść pracy odpowiada w pełni jej tytułowi, który sformułowany został w sposób zwarty i komunikatywny, oddając należycie najistotniejsze elementy tej treści. Autor starał się zachować odpowiednie proporcje między poszczególnymi rozdziałami. Czytelność pracy wzrasta, dzięki podsumowaniom robionym w ramach każdego rozdziału merytorycznego, niezależnie od ogólnej syntezy opracowanej na końcu pracy, co należy uznać za plus pracy.

Struktura rozprawy złożonej z sześciu rozdziałów merytorycznych poprzedzonych wstępem i zakończonych podsumowaniem nie budzi zastrzeżeń pod względem metodologicznym.

6.

Rozdział pierwszy rozprawy doktorskiej został poświęcony wprowadzeniu do problematyki partnerstwa publiczno-prywatnego. Swoje rozważania autorka rozpoczyna od dość krótkiego rysu historycznego związanego z wykorzystywaniem instrumentów partnerstwa publiczno-prywatnego do realizacji zadań publicznych. Uważam, że doktorantka poświęciła zbyt mało uwagi w tej części, z tego względu, że partnerstwo publiczno-prywatne nie jest zbyt często wykorzystywanym narzędziem przy realizacji zadań publicznych przez sektor publiczny. Partnerstwo jest bowiem wykorzystywane najczęściej w szczególnych okolicznościach w jakich znajduje się sektor publiczny, dlatego też bardziej szczegółowe pokazanie tych relacji w ujęciu przemian historycznych, byłoby ze wszech miar wskazane. Nie umniejsza to jednak wartości merytorycznej tej części rozprawy doktorskiej. W dalszej części pierwszego rozdziału doktorantka prowadzi również ciekawe rozważania dotyczące ewolucji koncepcji dotyczących świadczenia usług przez administrację publiczną. Przedmiotowe rozważania są ze wszech miar poprawne merytorycznie, ale byłyby bardziej wartościowe, gdyby doktorantka odniosła się w nich do bardzo bogatej obcojęzycznej literatury przedmiotu w tym zakresie. Przecież koncepcje takie jak new public management czy też good governance rozwinęły i utrwaliły poza granicami Polski. Powyższa uwaga nie umniejsza jednak wartości prowadzonych rozważań autorki, w tej części pracy.

W rozdziale drugim recenzowanej rozprawy, autorka przedstawia możliwe do wykorzystania w praktyce modele partnerstwa publiczno-prywatnego, oraz podejmuje próbę zdefiniowania pojęcia partnerstwa, wykorzystując stosowne przepisy prawa oraz poglądy doktryny. I tu niestety, również odwołuje się dosyć pobieżnie do poglądów zawartych w literaturze przedmiotu. Za wartościowe merytorycznie, należy uznać rozważania doktorantki dotyczące problematyki koncesji na roboty budowlane lub usługi, jako jednego z rodzajów szeroko rozumianego zamówienia publicznego. O dobrym warsztacie merytoryczno-metodologicznym doktorantki świadczy również zastrzeżenie zawarte na str. 69 recenzowanej rozprawy, w którym jednoznacznie decyduje o sposobie rozumienia partnerstwa, którym będzie zajmowała się w kolejnych rozdziałach (osobne ujęcie klasycznego PPP i koncesji na roboty budowlane lub usługi). W dalszych częściach recenzowanego rozdziału, doktorantka zajmuje

się analizą uregulowań unijnych odnoszących się do partnerstwa publiczno-prywatnego, dochodząc do słusznego wniosku, że regulacje te są oparte na aktach soft law, co jak stwierdza w kolejnych częściach pracy, będzie miało wpływ na faktyczne wykorzystanie możliwości jakie daje partnerstwo międzysektorowe.

Na wysoką ocenę zasługują rozważania doktorantki zawarte w pkt 4 rozdziału drugiego recenzowanej pracy, w której to części zajmuje się analizą podstawowych pojęć związanych z partnerstwem publiczno-prywatnym. Rozważania te niejednokrotnie dotyczą kwestii które budzą liczne wątpliwości interpretacyjne podmiotów realizujących przedsięwzięcia w modelu PPP, takich jak np. pojęcie przedsięwzięcia w kontekście realizacji zadań publicznych przez podmioty sektora publicznego.

W rozdziale trzecim uwaga autorki skoncentrowała się na szczegółowym omówieniu prawnego systemu współdziałania organów administracji oraz kontroli w zakresie partnerstwa publiczno-prywatnego. W recenzowanej części rozprawy doktorantka opisuje system koordynacji oraz kontroli administracji publicznej w zakresie realizowanych przedsięwzięć w modelu partnerstwa międzysektorowego. Za szczególnie wartościowe w tej części należy uznać rozważania autorki dotyczące kwestii związanych z realizacją polityki publicznej, jaką jest polityka realizacji partnerstwa publiczno-prywatnego. Rozważania swoje, doktorantka kończy poprawną konkluzją, że polityka PPP jest pewnego rodzaju narzędziem stwarzającym warunki do bardziej efektywnego wykorzystywania PPP przy realizacji zadań publicznych przez sektor prywatny. Pkt. 2 rozdziału trzeciego zakończony został bardzo interesującymi uwagami doktorantki dotyczącymi roli samej administracji publicznej przy wykorzystywaniu partnerstwa w praktyce.

Należy pochwalić autorkę recenzowanej pracy, za dość wnikliwą analizę problematyki związanej z organizacją prawnego systemu kontroli administracyjnej przedsięwzięć realizowanych w formule partnerstwa publiczno-prywatnego, szczególnie za dostrzeżenie roli jaką odgrywa kontrola społeczna.

Rozdział czwarty, autorka poświęciła w całości działaniom podmiotu publicznego w przygotowaniu do realizacji przedsięwzięcia w modelu partnerstwa publiczno-prywatnego. Autorka prowadzi ciekawą analizę występujących w praktyce problemów związanych z odpowiednim przygotowaniem przedsięwzięcia, szczególnie ze względu na mniej kazuistyczny niż w przypadku klasycznych zamówień publicznych, sposób udzielania zamówienia. Co, jak słusznie zauważa doktorantka, może powodować pewne problemy w podejmowaniu

właściwych i strategicznych z punktu widzenia całości projektu, decyzji przez podmioty publiczne. Należy pochwalić autorkę recenzowanej pracy, za dość wnikliwą analizę problematyki związanej z praktycznym ujęciem zasady efektywności w odniesieniu do korzyści dla interesu publicznego, przy prowadzeniu przedsięwzięć w modelu partnerstwa publiczno- prywatnego. Rozważania swoje doktorantka zawarła od 209 strony do 243 strony recenzowanej rozprawy doktorskiej. Zasada the best value jest podstawowym wyznacznikiem działania podmiotów publicznych chcących realizować zadania publiczne za pomocą partnerstwa publiczno- prywatnego. Ponadto rozważania dotyczą również konieczności optymalnego, a nie maksymalnego rozłożenia ryzyka w projektowanych przedsięwzięciach. Dopełnieniem rozważań autorki w omawianej części pracy są prawidłowo wyciągnięte wnioski.

W rozdziale piątym doktorantka poprzez pryzmat własnych doświadczeń zawodowych, skupia się na procedurze wyboru partnera prywatnego z punktu widzenia działań związanych z prowadzeniem przez podmioty publiczne negocjacji z podmiotami prywatnymi. Wskazuje czynności służące nawiązaniu efektywnej współpracy między podmiotami, na pochwałę zasługuje szczególnie zwrócenie uwagi na konieczność doboru odpowiednio przygotowanych osób mających zajmować się realizacją przedsięwzięcia, jak i właściwe prowadzenie działań informacyjnych, szczególnie wśród społeczności lokalnych. Bardzo często, przy realizacji przedsięwzięć w modelu partnerstwa publiczno- prywatnego, mało uwagi poświęca się właściwej strategii negocjacyjnej, szczególnie po stronie partnera publicznego. Dlatego też, należy pochwalić autora recenzowanej pracy, za dość wnikliwą analizę problematyki związanej z odpowiednim przygotowaniem strategiczno- negocjacyjnym podmiotów zamierzających nawiązać wieloletnią współpracę.

Mam jednak jedno zastrzeżenie do tej części rozprawy, dotyczące braku podsumowania, tak jak to doktorantka robiła w przypadku wcześniejszych rozdziałów. Ciekawe rozważania, gdyby były ujęte w podsumowaniu, miałyby większy walor poznawczy.

Rozdział szósty poświęcony został w całości kwestiom związanym z zawarciem i zarządzaniem umową o partnerstwie publiczno- prywatnym. Autorka w swoich rozważaniach koncentruje się szczególnie na elementach umowy związanych z kontrolą realizacji przedsięwzięcia przez podmiot publiczny. Kontrola realizacji przedsięwzięcia przez podmiot publiczny odnosi się do sposobu wykonywania projektu PPP, którego sam podmiot publiczny jest uczestnikiem poprzez narzędzia jakimi dysponuje w ramach zawartej umowy.

Szczególnie wartościowe są rozważania i ustalenia zawarte przez doktorantkę w części końcowej recenzowanej rozprawy doktorskiej, poświęcone sformułowaniu wniosków de lege ferenda. Niewątpliwie słuszna jest teza doktorantki, że realizacja zadań publicznych w modelu PPP, wymaga od sektora publicznego nabycia profesjonalnych umiejętności do tej pory właściwych sektorowi prywatnemu. Brak takich umiejętności jak: ocena ryzyka, strategie negocjacyjne czy zarządzanie oparte o cykl życia produktu, jest min. powodem słabego wykorzystywania PPP w praktyce. Jak słusznie, zauważa doktorantka, istotnym elementem koordynacji działań sektora publicznego jest odpowiednie zorganizowanie systemu kontroli przedsięwzięć realizowanych w modelu PPP, ze względu na specyficzne różnice między dwoma współpracującymi sektorami. Pomimo pewnego zorganizowania instytucjonalnego oraz wdrażanej polityki w obszarze PPP, w dalszym ciągu widzimy pewien niedosyt ilości realizowanych przedsięwzięć w tym modelu. Doktorantka bardzo dobrze diagnozuje przyczyny tego stanu rzeczy. W konsekwencji przeprowadzonych badań i analiz, formułuje szereg trafnych wniosków de lege ferenda dotyczących konieczności interwencji ustawodawcy. Do ciekawszych należy min. pomysł wprowadzenia niezależnego obserwatora prowadzonych postępowań, czy też wypracowywanie dobrych praktyk oraz standardów umów. Co ciekawe, z instytucją obserwatora mieliśmy już do czynienia w okresie dwudziestolecia międzywojennego, kiedy to inspektorzy NIKP mogli uczestniczyć jako obserwatorzy przy udzielaniu niektórych zamówień publicznych.

7. Pozytywna ocena rozprawy doktorskiej mgr. Agaty Kozłowskiej nie budzi wątpliwości, to wypada jeszcze odnieść się do pewnych jej niedostatków. Niewątpliwie prowadzone w rozprawie doktorskiej rozważania są generalnie bardzo rzetelne merytorycznie, to jednak momentami brakowało autorce wystarczającej dociekliwości naukowej (rozdział pierwszy), w szczególności brak dostatecznie rozbudowanych teoretycznych rozważań dotyczących rysu historycznego rozwoju partnerstwa publiczno-prywatnego czy też dostatecznie opisanej koncepcji NPM czy też good governance. Analiza całości recenzowanej rozprawy doktorskiej mgr. Agaty Kozłowskiej pozwala oczywiście na stwierdzenie, niezależnie od wskazanych wyżej niedostatków, iż stanowi ona bardzo interesujące studium badawcze z zakresu problematyki partnerstwa publiczno-prywatnego. Dlatego oceniam tę rozprawę doktorską wysoko zarówno w warstwie teoretycznej, jak też praktycznej. Dokonując oceny całości rozprawy doktorskiej chciałbym jednoznacznie wyrazić opinię, iż stanowi ona oryginalne rozwiązanie problemu naukowego, wskazując na odpowiedni poziom wiedzy

teoretycznej oraz umiejętność samodzielnego prowadzenia pracy naukowej przez mgr. Agatę Kozłowską.

W konkluzji należy uznać, że recenzowana rozprawa doktorska spełnia wszystkie wymogi ustawowe stawiane rozprawom doktorskim, co skłania mnie do postawienia wniosku o dopuszczenie jej do dalszych czynności przewodu doktorskiego. Jednocześnie rekomenduje Radzie Wydziału wyróżnienie recenzowanej rozprawy doktorskiej.

Andrzej Kowalczyk