

Gdańsk, dnia 20 marca 2023 r.

Prof. dr hab. Tomasz Bąkowski
Uniwersytet Gdański
Wydział Prawa i Administracji
Katedra Prawa Administracyjnego

Recenzja
rozprawy doktorskiej Pani magister Agaty Kozłowskiej
pt. „Świadczenie usług przez administrację publiczną w formie partnerstwa
publiczno-prywatnego”
Warszawa 2022

Wprowadzenie

Na podstawie uchwały Rady Dyscyplin Nauki Prawne Uniwersytetu Warszawskiego 19 grudnia 2022 r., powołującej mnie na recenzenta w przewodzie doktorskim, przedstawiam recenzję rozprawy Pani magister Agaty Kozłowskiej pt.: „Świadczenie usług przez administrację publiczną w formie partnerstwa publiczno-prywatnego”, przygotowanej pod opieką naukową i kierownictwem Pana Profesora dr. hab. Jacka Jagielskiego.

Ocena przedstawionej dysertacji obejmuje: 1) tytuł i przedmiot pracy; 2) cele, tezy i metody badawcze, 3) strukturę i objętość pracy, 4) treść, 5) stronę formalno-redakcyjną oraz 6) wykorzystany materiał źródłowy.

Tytuł i przedmiot rozprawy

Tytuł dysertacji z perspektywy językowej został sformułowany poprawnie. Natomiast z treści pracy wynika, że Doktorantka skoncentrowała się nie tyle na świadczeniu usług przez administrację publiczną w formie partnerstwa publiczno-prywatnego, ile na partnerstwie publiczno-prywatnym jako na jednej z form świadczenia usług przez administrację publiczną. Autorka w pewnym zakresie potwierdza powyższe spostrzeżenie, pisząc na s. 11, że: „Przedmiotem rozważań w niniejszej pracy jest krytyczne spojrzenie na formułę partnerstwa publiczno-

prywatnego jako na nowy sposób świadczenia usług przez samorządową administrację świadcząca...” Tym ostatnim dookreśleniem przedmiot pracy został dodatkowo zawężony do usług świadczonych przez „samorząd”, przez który, jak wynika to z dalszych partii rozprawy należy rozumieć jednostki samorządu terytorialnego. Zatem mimo zbliżonego brzmienia tytułu rozprawy i określenia przedmiotu badań widać jednak w tym względzie istotną różnicę.

Dokonując zaś oceny badanego przedmiotu, należy uznać, że jest on godny naukowej refleksji, zaś wyniki przeprowadzonych badań za użyteczne nie tylko dla rozwoju nauk prawno-administracyjnych, ale również dla szeroko rozumianej praktyki. Trzeba zgodzić się z Autorką, że materia partnerstwa publiczno-prywatnego funkcjonująca w krajowym obrocie prawnym od roku 2005, a więc już prawie dwie dekady, nie jest powszechnie wykorzystywaną formą realizacji zadań publicznych. Przyczyny tego stanu rzeczy zostały co do zasady prawidłowo zdiagnozowane w recenzowanej pracy. Myślę jednak, że do ważkich powodów „niepopularności” partnerstwa publiczno-prywatnego należy zaliczyć brak dostatecznej wiedzy (o czym Doktorantka również wspomina) zarówno w systemie administracji publicznej, jak i w jego otoczeniu. Z tego też jeszcze powodu przygotowana rozprawa powinna być uznana za pracę pożyteczną.

Cele, tezy i metody badawcze

Odnosząc się do kwestii metodologicznych, trzeba zaznaczyć, że w pracy nie dość wyraźnie został określony cel badawczy. Cel, czy też cele rozpraw naukowych wynikają niekiedy wprost z tytułu. W innych przypadkach są wyraźnie artykułowane w części wprowadzającej do rozważań. Czasem zaś bywają „ukryte” i ich dostrzeżenie wymaga dokonania odpowiedniej rekonstrukcji przeprowadzonej na podstawie całego tekstu. Odnoszę wrażenie, że w recenzowanej rozprawie mamy do czynienia z ostatnim z przywołanych przypadków. Wprawdzie Autorka pisze, że: Niniejsza praca ma stanowić analizę podejścia do realizacji projektów PPP przez administrację w Polsce oraz do wyzwań, jakie w związku z tym przed nią stoją” (s. 11), to jednak w pracach badawczych analiza jest traktowana jako środek osiągnięcia celu (celów), a nie cel sam w sobie. Poza tym w ostatnim rozdziale podsumowującym przeprowadzone badania można przeczytać, że: „Niniejsza rozprawa miała na celu zaprezentowanie różnego rodzaju uwarunkowań procesów współpracy organów administracji, wykonywania zadań publicznych, koordynacji oraz zarządzania

projektem PPP przez administrację, a także ich aspektów prawnych i instytucjonalnych” (s. 307). Nie odnosząc się już szczegółowo do różnic zachodzących pomiędzy zacytowanym stwierdzeniem i tytułowym „świadczaniem usług”, uważam że także i ta deklaracja nie oddaje tego co przyświecało prowadzonym rozważaniom i do czego rozważania te prowadziły.

Lektura recenzowanego tekstu daje podstawy do stwierdzenia, że tym niewypowiedzianym celem pracy było wyłonienie i zdiagnozowanie węzłowych problemów prawnych, w tym prawno-organizacyjnych, powstałych na tle obowiązującej regulacji partnerstwa publiczno-prywatnego oraz próba ich rozwiązania. Treść rozprawy, w szczególności ta zawarta w rozdziałach II-VI, daje powody do uznania, że cel ten w stopniu zadowalającym został osiągnięty.

Jedna z jednostek redakcyjnych rozbudowanego Wstępu została poświęcona hipotezom badawczym (3. Hipotezy badawcze). Co ciekawe jednostka ta zaczyna się od słów: „Zasadnicza teza niniejszej pracy, koncentruje się na stwierdzeniu, że partnerstwo publiczno-prywatne wymusiło na administracji, a szczególnie na jednostkach samorządu terytorialnego (gminach), pojawienie się i stosowanie nowego podejścia do organizacji procesu inwestycyjnego oraz wdrożenia inwestycji infrastrukturalnych.” (s. 14). Następnie na s. 16-21 sformułowano „główne hipotezy, które znajdują swoje omówienie w poszczególnych rozdziałach pracy” (s. 16).

Mając powyższe na uwadze należy wyjaśnić, że w pracach naukowych pojawiają się zarówno tezy jak i hipotezy badawcze, przy czym nie należy ich ze sobą utożsamiać. Upraszczając na użytek niniejszej recenzji: tezy to twierdzenia, których się dowodzi, zaś hipotezy to przypuszczenia poddawane weryfikacji. Jedne i drugie nie powinny stanowić faktów notoryjnych, ani przybierać postaci wniosku.

Dosłowne odczytanie zacytowanej wyżej tezy prowadzi do zakwestionowania jej prawdziwości, ponieważ partnerstwo publiczno-prywatne nie jest formą obligatoryjną, dlatego nie może niczego „wymuszać” na administracji. Natomiast, gdy odczyta się ją w odpowiednim kontekście (przykładowo: jednostki samorządu terytorialnego decydujące się na realizację powierzonych im zadań publicznych w formule partnerstwa publiczno-prywatnego muszą się liczyć z koniecznością nowego podejścia do organizacji procesu inwestycyjnego oraz wdrożenia inwestycji infrastrukturalnych), to wówczas należy uznać ją za poprawną i adekwatną z perspektywy prowadzonych rozważań oraz dowiedzioną.

Natomiast zarówno liczba jak i w znacznym stopniu błędne sformułowania hipotez „które znajdują swoje omówienie (??? – przyp. T. B.) w poszczególnych rozdziałach pracy” (s. 16) (przykładowo wszystkie trzy hipotezy przypisane do rozdziału I, dwie pierwsze hipotezy przypisane do rozdziału II) nie zasługują na aprobatę.

We „Wstępie” została również zamieszczona informacja o wykorzystaniu w przeprowadzonych badaniach metod: 1) analizy normatywnej; 2) analizy prawno-porównawczej; 3) analizy *desk research*; 4) *case studies* oraz 5) „odniesienia się do zagadnień z zakresu nauk ekonomicznych...”

Pomijając stwierdzenie sformułowane w pkt. 5, które nie wskazuje na metodę badawczą, należy na podstawie treści rozprawy potwierdzić wykorzystanie w przeprowadzonych badaniach wskazanych powyżej metod z wyjątkiem metody prawno-porównawczej, co do wykorzystania której mam wątpliwości. Jak bowiem pisał prof. Franciszek Longchamps de Berier w publikacji poświęconej badaniom porównawczym w dziedzinie prawa, wzorcem dla takich badań jest model składający się z trzech elementów: 1) wyznaczenia przedmiotu (zjawisk prawnych występujących we wskazanych krajach); 2) porównania i wskazania różnic między odpowiednimi cechami poszczególnych zjawisk; 3) interpretacji, a więc udzielenia odpowiedzi na pytania nasuwające się w związku z uzyskanymi wynikami dokonanych uprzednio porównań (F. Longchamps, *Z badań porównawczych w dziedzinie prawa. Refleksja metodologiczna*, „Acta Universitatis Wratislaviensis”, Prawo XXXII, Wrocław 1970, reprint (w:) *Franciszek Longchamps de Berier, Pisma wybrane z lat 1934-1970*, wybór i wstęp Z. Kmiecik, Warszawa 2019, s. 417-422).

W prowadzonych przez Doktorantkę badaniach, czego wyrazem jest recenzowana praca, zabrakło nie tylko wskazanej powyżej metodologii, ale przede wszystkim prezentacji rozwiązań przyjętych w obcych porządkach prawnych, do których (przynajmniej obecnie) nie można zaliczyć unijnych regulacji.

Struktura i objętość pracy

Niebagatelny wpływ na ogólną notę prac naukowych, w tym także rozpraw doktorskich, ma sposób ujęcia podstawowych dla danego opracowania problemów, zagadnień i kwestii. Dotyczy do zarówno układu merytorycznego, wynikającego z treści prowadzonych rozważań (o czym w następnej części recenzji), jak i formalnej wewnętrznej struktury pracy.

Recenzowana rozprawa składa się z siedmiu rozdziałów (z których ostatni pełni funkcję „zakończenia”/„podsumowania”), poprzedzonych „Wstępem”. Całość dopełniają wykazy powoływanej literatury, źródeł prawa, dokumentów urzędowych, wykorzystanego orzecznictwa, załącznik zawierający „Regulamin zasad prowadzenia dialogu konkurencyjnego” oraz wykaz skrótów. Poszczególne rozdziały dzielą się na kolejne jednostki redakcyjne, co zasadniczo sprzyja przejrzystości struktury dysertacji. Wymienione elementy struktury, będące podstawowymi jednostkami redakcyjnymi pracy, świadczą o klasycznym podejściu do konstrukcji rozprawy i zasługują na aprobatę.

Cała praca wraz z wszelkimi wykazami liczy 354 strony. Mając na uwadze przedmiot i zakres prezentowanych badań, przekładający się na merytoryczną treść, do której za chwilę przejdę, należy uznać powyższą objętość pracy za optymalną. Doktorantka skoncentrowała się bowiem na sednie problemu, unikając wchodzenia w tak zwane wątki poboczne, co dowodzi umiejętności panowania nad prowadzonym wywodem.

Merytoryczna zawartość (treść)

Poddając ocenie treść rozprawy wypada, zgodnie zresztą z jej chronologią, odnieść się do pierwszej merytorycznej części tekstu, to jest do Wstępu. Z punktu widzenia elementów treści znajduje się w nim to co być powinno, a mianowicie: 1) wprowadzenie do tematu rozważań; 2) wstępne uzasadnienie badanej problematyki; 3) sformułowanie celów i tez badawczych; 4) wskazanie metod, które posłużą do przeprowadzenia badań oraz 5) zarysowanie kolejności prezentowanych zagadnień. Pozytywna ocena pojawienia się we „Wstępie” wymienionych wyżej elementów nie wpływa na aktualność wcześniej przedstawionych zastrzeżeń dotyczących określenia celów, tez i metod badawczych.

Pierwszy rozdział pracy został poświęcony aspektom historycznym, koncepcjom świadczenia usług przez administrację publiczną, różnicom zachodzący pomiędzy zjawiskami prywatyzacji zadań publicznych i prywatyzacji realizacji zadań publicznych w kontekście partnerstwa publiczno-prywatnego oraz rozwojowi współpracy publiczno-prywatnej w Polsce (również w kontekście historycznym).

Ze względu na tak zakreślony przedmiot rozważań rozdział ten ma charakter sprawozdawczy. Nie umniejsza to jednak jego rangi, albowiem wyłuszczone przez Autorkę fakty i prawne regulacji, zwłaszcza te dotyczące przeobrażeń i podjęć

do sposobów realizacji administracji świadczącej nadają tej części pracy istoty walor poznawczy.

W rozdziale drugim zostały zaprezentowane najczęściej występujące odmiany partnerstwa publiczno- prywatnego, które – zdaniem Autorki – tworzą swoiste wzorce zasad współpracy. Zwrócono w nim (nie bez powodu) uwagę na znaczenie uwarunkowań wynikających z prawa unijnego oraz na poddanie partnerstwa publiczno- prywatnego w wielu jego aspektach reżimowi tzw. *soft law*. Odnosząc się do krajowej regulacji prawnej, Doktorantka w sposób przekonujący uzasadniła i wskazała argumenty przemawiające za uregulowaniem partnerstwa publiczno- prywatnego w odrębnej ustawie mimo, że prawna konstrukcja tego partnerstwa jest zbliżona do normatywnej materii prawa zamówień publicznych. Przy czym może budzić zastrzeżenia stwierdzenie, które pada w tym fragmencie rozprawy (s. 82), jakoby partnerstwo publiczno- prywatne stanowiło rodzaj zamówienia publicznego. Z perspektywy obowiązującego porządku prawnego, przez zamówienie publiczne należy rozumieć umowę odpłatną zawieraną między zamawiającym a wykonawcą, której przedmiotem jest nabycie przez zamawiającego od wybranego wykonawcy robót budowlanych, dostaw lub usług. Natomiast partnerstwo publiczno- prywatne nie jest umową, ale oznacza wspólną realizację przedsięwzięcia opartego na podziale zadań i ryzyk pomiędzy podmiotem publicznym i partnerem prywatnym, którego umowa jest podstawą.

Ważkie dla instytucji partnerstwa publiczno- prywatnego, a co z tym idzie dla rozprawy jemu poświęconej, są zagadnienia ujęte w rozdziale trzecim. Mam tu na myśli przedstawione przez Doktorantkę rozważania na temat współdziałania organów administracji publicznej w związku wykorzystywaniem formuły partnerstwa publiczno- prywatnego, ze szczególny uwypukleniem znaczenia koordynacji. Trafnie również została przedstawiona problematyka kontroli, a ściślej systemu kontroli przedsięwzięć realizowanych z zastosowaniem partnerstwa publiczno- prywatnego. Znaczenie jakie odgrywa kontrola administracji w tym zakresie zostało właściwie uchwycone i ocenione.

Trzy kolejne rozdziały dotyczą (upraszczając nieco) proceduralnej problematyki partnerstwa publiczno- prywatnego. Dokonując szczegółowej prezentacji procesu dochodzenia do zawarcia umowy, a następnie weryfikacji jej realizacji, z uwzględnieniem naczelnej dla partnerstwa publiczno- prywatnego zasady efektywności, Autorka z powodzeniem wychwytuje i poddaje nierzadko słusznej

krytyce rozwiązania przyjęte w obowiązującym porządku prawnym. Generalnie pozytywna ocena tej partii pracy zostaje nieco zmacona podnoszoną przez Doktorantkę kwestią „swobody decyzyjnej podmiotu administracji” w zakresie działań związanych z wykorzystaniem formuły partnerstwa publiczno-prywatnego. Być może problem tkwi wyłącznie w nazewnictwie, ponieważ podejmując powyższą kwestię Autorka ma świadomość obowiązywania zasady legalizmu, ujętej w art. 7 Konstytucji RP, zgodnie z którym, organy władzy państwowej (a zatem także wszystkie organy administracji publicznej) działają na podstawie i w granicach prawa. Zasada ta wskazuje wyraźnie, że nie tyle owa „swoboda”, ile „luz decyzyjny” (zwrot ten również często jest używany w recenzowanej pracy) został wytyczony przepisami prawa.

Ostatnim merytorycznym elementem treści pracy są „Refleksje końcowe” (rozdział VII), podzielone na część podsumowującą oraz postulaty *de lege ferenda*. W pierwszej części Autorka dokonuje pozytywnej weryfikacji tezy sformułowanej we Wstępie i co również ważne zdaje się odnajdywać odpowiedź na pytanie o przyczyny rzadkiego sięgania przez polską administrację publiczną po instrument, jakim jest partnerstwa publiczno-prywatne.

Wśród szeregu postulatów dotyczących przyszłości partnerstwa publiczno-prywatnego, będących jednym z rezultatów przeprowadzonych badań oraz wspomnianej przez Doktorantkę, kilkunastoletniej praktyki, szczególnie interesujący, ale zarazem rodzący poważne obawy jest postulat wykorzystania sztucznej inteligencji w procesie kontroli administracji prowadzonej w celu zapobiegania korupcji. Myślę że to zagadnienie zasługuje na odrębne szczegółowe opracowanie.

Strona formalno-redakcyjna

Redakcja recenzowanej pracy spełnia wymogi stawiane rozprawom naukowym. Autorka w swoich rozważaniach posługuje się terminologią przyjętą w naukach administracyjnoprawnych. Prowadzony wywód jest zasadniczo czytelny i logiczny. Nieliczne wyjątki w tym względzie zostały dostrzeżone w Wstępie. Otóż ze zdania zamieszczonego na s. 8, że wynika, że: „...w 2009 r. uchwalono obecnie obowiązującą ustawę z dnia 19 grudnia 2008 r.” Niejasne (od strony językowej) jest też zdanie określone jako I hipoteza do rozdziału 5, zamieszczona na stronie 20. Z kolei na s. 26 zostało przywołane stanowisko J. Zimmermanna, natomiast z przypisu nr 32 należy wnosić, że autorem przedstawionego poglądu jest B. Jaworski.

Coraz rzadziej się zdarza, by teksty przesyłane do recenzji były wolne od licznych błędów literowych. Również i praca Pani mgr Agaty Kozłowskiej nie jest wolna od tzw. literówek, chociaż, co należy podkreślić, ich liczba dostrzeżona podczas lektury jest niewielka. Wprowadzie rolą recenzenta nie jest dokonywanie szczegółowej korekty w tym zakresie, to jednak chociażby na użytek przygotowania recenzowanej pracy do ewentualnej publikacji, pragnę wskazać dostrzeżone nieścisłości:

- s. 44 przypis nr 116 jest: „Warcinkiewicz”, powinno być: „Wacinkiewicz”,
- s. 52 jest: „postawie”, powinno być: „podstawie”,
- s. 213 przypis nr 550 jest: „finansów”, powinno być: „Finansów”
- s. 311 jest: „głównym”, powinno być: „głównych”,
- s. 312 jest: „Buro”, powinno być: „Biuro”,
- s. 315 jest: „kubaturę inwestycje”, powinno być... (?)

Mam też uwagi do „Wykazu użytych skrótów” oraz wykazów aktów normatywnych i orzecznictwa. W tym pierwszym zabrakło wyjaśnienia skrótów „PFI” i „PFI 2”. Natomiast wykazy aktów normatywnych i orzecznictwa zostały sporządzone z pominięciem porządków hierarchicznego i chronologicznego, co w praktyce utrudnia odnalezienie danego aktu lub orzeczenia.

Poza tym redakcja recenzowanej pracy spełnia wymogi stawiane rozprawom naukowym. Praca co do zasady jest wolna od merytorycznych nieścisłości (wyjąwszy podnoszoną wyżej dyskusyjną kwestię „swobody decyzyjnej”).

Wykorzystany materiał źródłowy

Kolejnym istotnym aspektem rozprawy naukowej, wpływającym na jej ocenę końcową, jest tak zwana strona warsztatowa. Oceniając powyższą rozprawę z tego punktu widzenia należy z uznaniem stwierdzić, że Autorka w swojej pracy wykorzystwała ponad 200 publikacji (monografii, artykułów, komentarzy), wśród których znajdują się również opracowania obcojęzyczne.

Również z aprobatą należy odnieść się do przeprowadzonej kwerendy orzecznictwa sądów i organów administracji publicznej.

PowolYWana w rozprawie literatura została wykorzystana w sposób prawidłowy. Z analizy tekstu głównego oraz treści przypisów wynika, że Doktorantka odwoływała się do odpowiednich opracowań tylko wówczas, gdy było to merytorycznie uzasadnione. Należy zatem stwierdzić, że dobór i sposób wykorzystania dorobku

doktryny oraz pozostałego materiału źródłowego nie budzi zastrzeżeń i zasługuje na ocenę pozytywną.

Konkluzje

Z przedstawionych powyżej uwag, w tym także tych mających wydźwięk polemiczny czy nawet krytyczny, rysuje się mimo wszystko pozytywny obraz recenzowanej rozprawy. Na uznanie zasługuje przede wszystkim wybór teoretycznie i praktycznie doniosłego przedmiotu badań, jakim jest partnerstwo publiczno-prywatne, jako nie tyle szczególnie nowa, ile jeszcze nie dość upowszechniona forma świadczenia usług przez krajową administrację publiczną. Również pozytywnie należy ocenić realizację sformułowanego przez Doktorantkę zamierzenia badawczego.

Doktorantka wykazała w dostatecznym stopniu umiejętność poszukiwania, odnajdywania i diagnozowania naukowych, a zarazem praktycznych problemów, których źródłem są prawne regulacje partnerstwa publiczno-prywatnego.

Dlatego też w podsumowaniu należy stwierdzić, że przedstawiona do recenzji rozprawa, Pani magister Agaty Kozłowskiej pt.: „Świadczenie usług przez administrację publiczną w formie partnerstwa publiczno-prywatnego”, przygotowana pod opieką naukową i kierownictwem Pana Profesora dr. hab. Jacka Jagielskiego:

- 1) stanowi oryginalne rozwiązanie problemu naukowego;
- 2) dowodzi ogólnej wiedzy, jaką Doktorantka posiada w zakresie nauki prawa administracyjnego;
- 3) poświadcza umiejętność samodzielnego prowadzenia pracy naukowej.

Oznacza to, że recenzowana rozprawa spełnia warunki określone w art. 13 ust. 1 ustawy z dnia 14 marca 2003 r. o stopniach naukowych i tytule naukowym oraz stopniach i tytule w zakresie sztuki (tekst jedn.: Dz. U. z 2017 r., poz. 1789 z późn. zm.), który ma zastosowanie w niniejszym postępowaniu w związku z art. 179 ust. 3 ustawy z dnia 3 lipca 2018 r. – Przepisy wprowadzające ustawę – Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce (Dz. U. z 2018 r. poz. 1669 z późn. zm.), co uzasadnia dopuszczenie Pani magister Agaty Kozłowskiej do dalszych stadiów postępowania w przewodzie doktorskim.


prof. dr hab. Tomasz Bąkowski