

Upi. eważen 1.10.2024 r.

hr

Dr hab. Hanna Wolska  
Katedra Prawa Gospodarczego Publicznego  
i Ochrony Środowiska  
WPiA Uniwersytetu Gdańskiego

4. Widziem

Gdańsk, 1 październik 2024 r.

2. Oprzejmie prosze  
o przełożenie Promotorowi  
Przewodniczący i Doradca  
Rady Dyscypliny Nauki Prawne  
Serowaniec  
prof. dr hab. Maciej Serowaniec

01.10.2024 r.

### Recenzja rozprawy doktorskiej mgr Mateusza Brzezińskiego

#### pt. *Realizacja zasady zrównoważonego rozwoju w partnerstwie publiczno-prywatnym*

W wykonaniu Uchwały Rady Dyscypliny Nauki Prawne Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Mikołaja Kopernika w Toruniu z 17 września 2024 roku, nr 69/RDNP/2024, powołującej mnie w charakterze recenzenta w postępowaniu w sprawie nadania Panu Mateuszowi Brzezińskiemu stopnia doktora w dziedzinie nauk społecznych w dyscyplinie nauki prawne, przedkładam – zgodnie ze swoją powinnością – recenzję rozprawy pt. *Realizacja zasady zrównoważonego rozwoju w partnerstwie publiczno-prywatnym*.

#### 1. Wybór tematu rozprawy

Recenzowana rozprawa doktorska podejmuje tematykę badawczą bardzo istotną, nie tylko w aspekcie teoretycznym, ale i praktycznym. Problematyka realizacji zasady zrównoważonego rozwoju w partnerstwie publiczno-prywatnym stanowi przy tym jedno z bardziej interesujących naukowo zagadnień, które mogą być umiejscawiane w obrębie obszaru zwanego systemem prawa zamówień publicznych.

Realizacja zasady zrównoważonego rozwoju obejmuje wiele działań społeczno-gospodarczych, w których następują procesy integrowania aktywności politycznej, gospodarczej i społecznej, z zachowaniem równowagi przyrodniczej oraz trwałości podstawowych procesów przyrodniczych, w celu zagwarantowania możliwości zaspokajania podstawowych potrzeb poszczególnych społeczności lub obywateli zarówno współczesnego pokolenia, jak i przyszłych pokoleń. Wartość jaką jest zrównoważony rozwój wykracza aktualnie poza kwestie ściśle związane z ochroną środowiska. Stanowi ona także punkt odniesienia do polityki zakupowej oraz procesów, które bezpośrednio lub pośrednio dotyczą zarówno podmiotów publicznych, jak i prywatnych. Dla podmiotów publicznych zrównoważone zamówienia publiczne oznaczają aby nabyte w wyniku postępowań o

udzielenie zamówienia publicznego dostawy, usługi czy roboty budowlane w możliwie jak najniższym stopniu oddziaływały na środowisko naturalne, a także uwzględniały społeczne i ekonomiczne skutki decyzji zakupowych przy jednoczesnym zapewnieniu celowego, racjonalnego i oszczędnego wydatkowania środków publicznych. Natomiast dla podmiotów prywatnych stanowią one zachętę do prowadzenia działalności gospodarczej w sposób bardziej odpowiedzialny, przyczyniając się do stosowania wyższych standardów społecznych i środowiskowych, łagodzenia skutków wykluczenia społecznego oraz zapobiegania dyskryminacji.

W tym stanie rzeczy, wybór tematu rozprawy należy ocenić jednoznacznie pozytywnie. Warto również podkreślić, że dotychczas w doktrynie nie podejmowano prób oceny realizacji założeń koncepcji zrównoważonego rozwoju w przedsięwzięciach realizowanych w ramach partnerstwa publiczno-prywatnego m.in. względem tradycyjnych zamówień publicznych. Należy wspomnieć, że w literaturze podejmowane były natomiast jedynie cząstkowe próby analizy odnoszących się do niektórych aspektów zrównoważonego rozwoju w systemie zamówień publicznych (m.in. H. Wolska, *Ekoprawo w zamówieniach publicznych*, [w:] *Ekoprawo: Prawo Środowiskowe*, J. Ciechanowicz-McLean (red.), Gdańsk 2019; M. Olejarz, *Rola zrównoważonych zamówień publicznych i praktyka ich wykorzystania*, [w:] *Funkcjonowanie systemu zamówień publicznych – aktualne problemy i propozycje rozwiązań*, M. Stręciwilk, A. Panasiuk (red.), Warszawa 2017; N. Miłostan, *Polityka zrównoważonego rozwoju w zamówieniach publicznych*, [w:] *Białostockie Studia Prawnicze*, (z. 18) 20015, Białystok 2015).

## **2. Konstrukcja monografii naukowej**

Struktura rozprawy jest przejrzysta a rozdziały zostały uporządkowane w logicznej kolejności. Układ rozważań jest spójny i czytelny. Rozprawa cechuje się prawidłową strukturą, optymalną liczbą rozdziałów w zasadniczo równomiernej objętości i zbliżonej strukturze.

Od strony warsztatowej rozprawa doktorska została bardzo dobrze przygotowana. Praca napisana jest poprawnym językiem prawniczym. Nie występują w niej powtórzenia, a Autor dysertacji w sposób syntetyczny omawia poszczególne zagadnienia i formułuje zwięzłe wywody.

Podstawowym celem rozprawy jest dokonanie oceny w zakresie zastosowania koncepcji zrównoważonego rozwoju w ramach realizacji zadań publicznych w formule partnerstwa publiczno-prywatnego. W celu realizacji przedmiotowego celu, Autor postawił tezę, że systemowe rozwiązania prawa krajowego stanowią właściwy subsystem odniesienia umożliwiający i jednocześnie gwarantujący realizację konstytucyjnej zasady zrównoważonego rozwoju w ramach przedsięwzięć realizowanych w formule partnerstwa publiczno-prywatnego. Poprawność powyższej tezy wykazywana jest przez Autora w wyniku weryfikacji pięciu hipotez badawczych, w myśl których:

- 1) przenikanie koncepcji zrównoważonego rozwoju na grunt normatywny ze względu na genezę oraz podłoże aksjologiczne jest zjawiskiem pożądanym na gruncie realizacji zadań publicznych;
- 2) rozwiązania systemowe przyjmowane w prawie pozytywnym kształtującym system zamówień publicznych, mogą sprzyjać racjonalizacji dokonywanych zakupów, której jednym z rozwiązań może być wykorzystanie partnerstwa publiczno-prywatnego;
- 3) efektywność wydatkowania środków publicznych może zostać zwiększona przy strategicznym podejściu do realizacji zadań publicznych, poprzez zintegrowane podejście do realizacji celów zakupowych;
- 4) obecnie funkcjonujące narzędzia prawne promują stosowanie przez administrację publiczną w procesie zakupowym rozwiązań, które mogą wdrażać rozwiązania ekologiczne, społecznie odpowiedzialne, innowacyjne;
- 5) partnerstwo publiczno-prywatne jako prawna forma realizacji zadań publicznych może, ze względu na swoją specyfikę umożliwić w większym stopniu realizację koncepcji zrównoważonego rozwoju względem tradycyjnych zamówień publicznych.

Wyznaczone rozmiary założeń badawczych przesądziły o przyjętej strukturze pracy, w której wyodrębniono cztery merytoryczne rozdziały. Każdy z tych rozdziałów wieńczy podsumowanie. Natomiast we *Wnioskach końcowych* zaprezentowano wyniki przeprowadzonych badań, odnoszące się, w szczególności, do podstawowego celu badawczego. Autor konsekwentnie wraca do hipotez badawczych, aby stwierdzić w jaki sposób rozważania zawarte w rozprawie doprowadziły go do ich weryfikacji, a następnie do potwierdzenia tezy głównej.



### **3. Metody badawcze**

Wśród wykorzystanych przez doktoranta metod badawczych, w pierwszej kolejności podkreślić należy metodę dogmatyczną. W piśmiennictwie wskazuje się, że najważniejszymi problemami dogmatyki prawa są zagadnienia związane z interpretacją prawa, obowiązywaniem norm prawa, definicjami i ustaleniem pojęć, analizą praktyki stosowania prawa oraz doskonaleniem prawa. Kwestie te stanowiły w pracy nie tylko podstawę przyjętego sposobu wywodu, w odniesieniu do poruszanych w niej zagadnień badawczych, ale także umożliwiły teoretyczne i całościowe usystematyzowanie zagadnień podejmowanych w rozprawie oraz doprowadziły do rozwiązania konkretnych problemów praktycznych z zakresu obowiązywania prawa i jego stosowania. Analiza oparta na metodzie dogmatycznej została uzupełniona metodą historyczną, hermeneutyczną, socjologiczną i komparatystyczną, ekonomiczną analizą prawa, analizą logiczno-językową oraz uwagami o podłożu aksjologicznym. Posłużenie się powyższymi metodami i technikami umożliwiło Autorowi udowodnienie głównej tezy rozprawy oraz sformułowanie postulatów o charakterze *de lege lata*.

### **4. Wykaz źródeł i opracowanie redakcyjne**

Wykaz wykorzystanej literatury należy uznać za obszerny. Liczy 275 pozycji publikacyjnych (książkowych, artykułów). Wśród wykorzystanych źródeł znajduje się znacząca liczba pozycji obcojęzycznych. Autor w pracy posiłkuje się również orzecznictwem, w obrębie którego znalazły się, w szczególności, wyroki Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej, Trybunału Konstytucyjnego oraz Krajowej Izby Odwoławczej. Powołana literatura i orzecznictwo, zostały wykorzystane w sposób prawidłowy. Ponadto z analizy tekstu głównego oraz przypisów wynika, że odwoływanie się do odpowiednich opracowań następowało tylko wówczas, gdy było to merytorycznie uzasadnione. W odniesieniu do poprawności językowej – w pracy zauważono niewielką liczbę błędów literowych (np. str. 18, 41, 46, 83, 71, 89, 149, 137, 158 197).

### **5. Osiągnięty rezultat badawczy oraz jakość naukowej refleksji**

Recenzowana rozprawa jest oryginalnym rozwiązaniem problemu naukowego w obszarze prawa zamówień publicznych. Stanowisko powyższe odnosię, w szczególności, do przedmiotu analiz naukowych oraz ustaleń, które zostały przez Autora poczynione w ramach podjętych

badania. Opracowanie jest wystarczająco rozbudowane a uwagi są dostatecznie szczegółowe. Istotne miejsce w recenzowanym opracowaniu zajmują odniesienia do regulacji prawnych oraz przywoływanie poglądów innych autorów. Przedstawione przez Autora zagadnienie nie jest przy tym pozbawione refleksji naukowej. Rozważania w rozprawie są wartościowe merytorycznie. Charakterystyczne dla recenzowanej monografii jest dokonanie przez Autora zestawienia prowadzonych analiz i ustaleń o stanie prawa z jednej strony z praktyką jego urzeczywistniania z drugiej.

Sformułowany we *Wstępie* monografii cel rozprawy, tezy i hipotezy badawcze oraz zastosowane przez doktoranta metody badawcze doprowadziły Go we *Wnioskach końcowych* do klarownej konstatacji, z której wynika, że systemowe rozwiązania prawa krajowego stanowią właściwy subsystem odniesienia umożliwiający i jednocześnie gwarantujący realizację konstytucyjnej zasady zrównoważonego rozwoju w ramach przedsięwzięć realizowanych w formule partnerstwa publiczno-prywatnego. Realizacja zadań publicznych za pomocą prawnych form wynikających z aktów prawnych tworzących system zamówień publicznych, stwarza warunki do realizowania koncepcji zrównoważonego rozwoju. Udział w tym mają projekty realizowane w ramach partnerstwa publiczno-prywatnego.

Twierdzenia sformułowane w pracy oparto na źródłach konstytucyjnych, europejskich oraz ustawowych. Ustalono przy tym, w jakim zakresie źródła te wiążą ustawodawcę stanowiącego prawo dotyczące systemu zamówień publicznych oraz same instytucje w zakresie realizacji zasady zrównoważonego rozwoju.

Przystępując do pracy na powyższy temat Autor w pierwszej kolejności zaprezentował w rozdziale pierwszym węzłowe zagadnienia dotyczące zasady zrównoważonego rozwoju. Dokonana w tym miejscu analiza służy udzieleniu odpowiedzi na pytanie, jakie przyczyny przesądzały o obecnym umiejscowieniu zrównoważonego rozwoju, jako globalnie akceptowanej i pożądanej drogi rozwoju cywilizacyjnego na całym świecie, w tym w ramach funkcjonowania organizacji ponadnarodowych takich jak Organizacja Narodów Zjednoczonych oraz Unia Europejska. Ponadto analiza zagadnień związanych z aksjologicznymi podstawami zrównoważonego rozwoju stanowiła punkt odniesienia do rozważań na temat rozwiązań legislacyjnych, regulujących realizację polityki zrównoważonego rozwoju. Wywód prowadzony w tym rozdziale jest czytelny oraz dobrze przygotowany

merytorycznie. Na osobne podkreślenie zasługuje uwaga jaką Autor poświęca aksjologii zrównoważonego rozwoju.

Wśród prowadzonych w tym rozdziale wywodów Autor odniósł się do zrównoważonego rozwoju w świetle teorii prawa. Autor wskazał, że pojęcie zasad prawa nie posiada jednolitej definicji oraz na gruncie teorii prawa nie wypracowano jednolitej koncepcji, według której można w sposób jednoznaczny określić, w jaki sposób wyróżnić cechy, które przesądzają o charakterze zasady prawa w przypadku poszczególnych norm prawnych, a jakie cechy decydują o tym, że dana norma jest tylko „zwykłą normą”. Interesującym zagadnieniem, które mogłoby być rozwinięte w rozprawie jest ustalenie kryteriów wyodrębnienia zasad prawa od norm zwykłych oraz wskazanie dlaczego „wartość” jaką jest zrównoważony rozwój zalicza się do tych pierwszych.

W rozdziale drugim rozważania poświęcone zostały partnerstwu publiczno-prywatnemu jako prawnej formie realizacji zadań publicznych. Analizie poddane zostały przemiany, które dokonały się w toku ewolucji rozwiązań poświęconych wspólnej realizacji przedsięwzięć przez podmioty publiczne oraz partnerów prywatnych. Rozważania dotyczące projektów partnerstwa publiczno-prywatnego zostały poddane analizie z perspektywy specyfiki i odmienności tej formy realizacji zadań publicznych na tle funkcjonowania polskiego systemu zamówień publicznych. W rozdziale tym, zdaniem recenzentki, zabrakło rozważań wstępnych na temat samego pojęcia zadań publicznych. Zauważyć bowiem należy, że w doktrynie pojęcie zadań publicznych jest różnie definiowane. Według jednej z nich, zadaniem publicznym jest normatywnie określony obowiązek, będący również uprawnieniem państwa do zaspokajania zbiorowych i indywidualnych potrzeb człowieka, realizowany przez kompetentny organ administrujący za pomocą prawnych form działania (A. Szadok–Bratuń, *Instytucja zawarcia małżeństwa „konkordatowego” przykładem nietypowej prywatyzacji zadań publicznych*, [w:] J. Blicharz (red.), *Prawne aspekty prywatyzacji*, Wrocław 2012, s. 2007). Zgodnie z inną definicją, termin ten utożsamiany jest również z pojęciem „zadania administracji publicznej”, który stanowi część zadań państwa, czyli zadań organów wszystkich władz publicznych funkcjonujących w państwie (M. Brzeski, *Zadanie publiczne*, [w:] E. Bojanowski, K. Żukowski (red.), *Leksykon prawa administracyjnego*, Warszawa 2009, s. 525). Niektórzy autorzy przyjmują szerszy zakres pojęcia zadania publicznego, mieszczący działania, które zaspokajają nie tylko potrzeby obywateli, ale również wszystkich ludzi w zakresie, w jakim potrzeby te wynikają ze współżycia w społeczeństwie (S. Fundowicz, *Dynamiczne rozumienie zadania*

publicznego, [w:] J. Supernat (red.), *Między tradycją a przyszłością w nauce prawa administracyjnego. Księga jubileuszowa dedykowana Profesorowi Janowi Bociowi*, Wrocław 2009, s. 155 i 158). Ponadto część autorów wyodrębnia cztery ujęcia definicji zadania publicznego: formalne, normatywne, typologiczne i polityczne. W ujęciu formalnym zadania publiczne stanowią obszary zastrzeżone przez państwo do swojej działalności. W aspekcie normatywnym zadania publiczne obejmują sprawy, które wykraczają poza możliwości jednostki, a ich istotą jest rozwiązywanie problemów zbiorowości na podstawie takich zasad etycznych, jak solidarność czy poszanowanie naturalnych praw i wolności człowieka. Z kolei istotą ujęcia typologicznego jest analiza empiryczno-porównawcza, która pozwala na wyodrębnienie celów działania państwa, takich jak sterowanie gospodarką, bezpieczeństwo wewnętrzne i zewnętrzne, rozwój techniki, ochronę środowiska, cele socjalne i kulturalne. W ostatnim aspekcie, tj. politycznym, rozpiętość podstawowych zadań publicznych jest wynikiem decyzji politycznych (R. Stasikowski, *Funkcja regulacyjna administracji publicznej. Studium z zakresu nauki prawa administracyjnego oraz nauki administracji*, Bydgoszcz-Katowice 2009, s. 45). Tym samym definicja i ujęcie pojęcia zadań publicznych ma istotne znaczenie w zakresie analizy w obszarze realizacji przedsięwzięć przez podmioty publiczne i partnerów prywatnych.

W rozdziale trzecim, analizie poddane zostały prawne narzędzia umożliwiające realizację koncepcji zrównoważonego rozwoju na gruncie przepisów prawa tworzących system zamówień publicznych. W tym miejscu analizę podzielono na kilka zasadniczych zagadnień, wśród których podjęto rozważania na temat faz przygotowania projektów partnerstwa publiczno-prywatnego. Założeniem podjętych rozważań, jest poddanie powyższej kwestii analizie przez pryzmat następujących po sobie kolejnych etapów zawierania, realizacji oraz nadzoru nad umową o partnerstwie publiczno-prywatnym. Badanie to ma na celu dokonanie oceny, czy ze względu na specyfikę zawierania partnerstwa publiczno-prywatnego, może ono, jako prawna forma realizacji zadań publicznych w sposób szczególny sprzyjać osiągnięciu celów zrównoważonego rozwoju, zwłaszcza względem tradycyjnych zamówień publicznych. Rozważania te zostały poparte przykładami zastosowania rozwiązań sprzyjających realizacji koncepcji zrównoważonego rozwoju poprzez przedsięwzięcia partnerstwa publiczno-prywatnego.

Na osobne podkreślenie zasługuje wskazany w tym rozdziale wniosek Autora, że samo wprowadzenie do ustawy Prawo zamówień publicznych regulacji pozwalających osiągać cele związane ze zrównoważonym rozwojem, nie jest wystarczające do realnego i efektywnego



wykorzystania potencjału związanego ze strategicznym wykorzystaniem środków publicznych w zakresie środowiskowym, społecznym, innowacyjnym oraz gospodarczym. Niemniej sam fakt aktywności ustawodawcy w tym zakresie należy ocenić jako zjawisko pozytywne, ponieważ stanowi ona wyraz ukierunkowania realizacji polityki zakupowej na promowanie rozwiązań proekologicznych, prospołecznych oraz innowacyjnych.

W rozdziale czwartym analizie poddane zostały regulacje prawne dotyczące partnerstwa publiczno-prywatnego w wybranych państwach europejskich, względem krajowej procedury zawierania partnerstwa publiczno-prywatnego. Badaniu poddane zostały wybrane uwarunkowania prawne realizacji projektów partnerstwa publiczno-prywatnego w Wielkiej Brytanii, Niemczech, Francji oraz Holandii. Interesującym zagadnieniem, które mogłoby być podjęte w rozprawie byłoby omówienie na gruncie różnych porządków prawnych rozwiązań w obszarze realizacji zasady zrównoważonego rozwoju w partnerstwie publiczno-prywatnym.

We *Wnioskach końcowych* Autor dokonał podsumowania poczynionych ustaleń w zakresie realizacji zasady zrównoważonego rozwoju w partnerstwie publiczno-prywatnym. Za szczególnie interesujący uznać należy wniosek Autora, w myśl którego umowy zawierane w ramach postępowań o udzielenie zamówienia publicznego, ze względu na formalność procedury wyboru wykonawcy, są w pewnym sensie ograniczone pod kątem uwzględniania aspektów zrównoważenia. W większości postępowań podmiot publiczny nie ma możliwości, ani środków do zidentyfikowania swoich potrzeb i rozważenia alternatywnej formy realizacji zadania publicznego zorientowanej na osiągnięcie większej efektywności ekonomicznej bądź uwzględnienia celów poza zakupowych. Natomiast za zasadny wskazać należy postulat, że taki stan rzeczy może ulec poprawie ze względu na wprowadzenie w nowej ustawie obowiązku dokonania analizy potrzeb i wymagań w przypadku postępowań o wartości przekraczającej progi unijne.

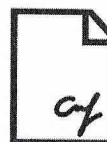
Podjmując się całościowej oceny rozprawy Pana mgr Mateusza Brzezińskiego podkreślenia wymaga walor naukowy i poznawczy pracy. Wskazać należy, że zagadnienie realizacji zasady zrównoważonego rozwoju w partnerstwie publiczno-prywatnym prezentowane przez Autora w niniejszej monografii stanowi niezwykle interesujący oraz wartościowy naukowo temat. W ocenie recenzenta nie ma wątpliwości, że został on opracowany w sposób szczegółowy i rzetelny. W monografii bardzo sprawnie i czytelnie oddano przy tym specyfikę podjętego zagadnienia w krajowym systemie zamówień publicznych.



## 6. Konkluzje

Przechodząc do ogólnej oceny trzeba stwierdzić, że rozprawa doktorska Pana mgr Mateusza Brzezińskiego zasługuje na pozytywną ocenę zarówno ze względu na podjęty temat, sposób jego ujęcia, jak i sformułowane wnioski. Jest to opracowanie o dobrej wartości naukowej oraz dużej wartości praktycznej. Konkludując, rozprawa doktorska Pana mgr Mateusza Brzezińskiego spełnia warunki stawiane przez ustawę z dnia 20 lipca 2018 r. – Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce (tekst jedn. Dz. U. z 2023 r., poz. 742 z póź.zm.), stanowiąc oryginalne rozwiązanie problemu naukowego i wykazując jednocześnie ogólną wiedzę teoretyczną Autora oraz umiejętność samodzielnego prowadzenia pracy naukowej. W związku z powyższym, uzasadnione będzie dopuszczenie Pana mgr Mateusza Brzezińskiego do dalszych stadiów postępowania w sprawie nadania mu stopnia doktora nauk prawnych.

Gdańsk, 1 październik 2024 r.



**PODPIS ZAUFANY**

HANNA  
WOLSKA

01.10.2024 03:50:40 [GMT+2]

Dokument podpisany elektronicznie  
podpisem zaufanym