

Upi. e-mail  
30.09.2024 r.  
AK

Katowice, 1 października 2024 roku

Dr hab. Michał Kania, prof. UŚ

Instytut Nauk Prawnych  
Wydział Prawa i Administracji  
Uniwersytet Śląski w Katowicach  
[michal.kania@us.edu.pl](mailto:michal.kania@us.edu.pl)

## RECENZJA

Rozprawy doktorskiej Pana Magistra Mateusza Brzezińskiego  
pt. „Realizacja zasady zrównoważonego rozwoju w partnerstwie publiczno-prywatnym”

Promotor: dr hab. Henryk Nowicki, Prof. UMK

Promotor pomocniczy: dr Krzysztof Kucharski

### Uwagi wprowadzające oraz uwagi dotyczące tematu Rozprawy

Przedłożona do recenzji rozprawa doktorska Pana Magistra Mateusza Brzezińskiego dotyczy problematyki realizacji zasady zrównoważonego rozwoju w partnerstwie publiczno-prywatnym. Deklarowany przez Doktoranta dobór problematyki ocenić należy pozytywnie. Problematyka ta łączy bowiem w sobie kilka istotnych wątków budzących zainteresowanie zarówno nauki, jak i praktyki. Nie doczekała się ona jednocześnie kompleksowego opracowania, podobnego do tego, które przygotowano zostało przez Autora. Kwestia zrównoważonego rozwoju stanowi istotny problem badawczy, dotyczący m.in. zakresu znaczeniowego tego pojęcia, jego dynamiki w zmieniających się warunkach społeczno-gospodarczych, jak również wpływu na szczegółowe regulacje normatywne, w tym te które dotyczą partnerstwa publiczno-prywatnego oraz zamówień publicznych. Zrównoważony rozwój jest konceptem, który jest obecny zarówno na poziomie międzynarodowym, w tym w kontekście unijnym, jak również na poziomie krajowym, w tym przede wszystkim w artykule 5 Konstytucji RP, zgodnie z którym *Rzeczpospolita Polska strzeże niepodległości i nienaruszalności swojego terytorium, zapewnia wolności i prawa człowieka i obywatela oraz bezpieczeństwo obywateli, strzeże dziedzictwa narodowego oraz zapewnia ochronę środowiska, kierując się zasadą zrównoważonego rozwoju.*

Jest to również pojęcie ściśle związane z Prawem zamówień publicznych, na poziomie UE głównie w odniesieniu do artykułu 18 ust. 2 Dyrektywy 2014/24/UE z dnia 26 lutego 2014 roku w sprawie zamówień publicznych, na poziomie krajowym zaś w odniesieniu do artykułu 17 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 11 września 2019 roku Prawo zamówień publicznych. Podkreślić należy trafność wyboru tematu w kontekście wagi zagadnienia dotyczącego zrównoważonego rozwoju na gruncie

4. Wiadomościem  
2. Proszę o pzeweranie  
Promotorowi i Doktorantowi  
Przewodniczący  
Rady Dyscypliny Nauki Prawne  
Serowaniec  
prof. dr hab. Maciej Serowaniec

30.09.2024 r.

unijnego prawa zamówień publicznych, podniesionego do rangi zasady zamówień publicznych w orzeczeniu ETS z dnia z 30 stycznia 2020 roku w sprawie C-395/18 (pkt 38 uzasadnienia).

Sam Autor już na wstępie pracy w interesujący sposób definiuje zrównoważony rozwój, wskazując, iż fenomen ten w swoim całokształcie stanowi złożony zespół powiązanych ze sobą zjawisk o różnej naturze ontologicznej, ukierunkowanych na kreowanie rozwoju społeczno-gospodarczego. W związku z brakiem wyznaczenia punktu docelowego procesów motywowanych zrównoważonym rozwojem należy przyjąć zdaniem Autora, iż zrównoważony rozwój stanowi kierunek procesów służących jego realizacji oparty o *continuum*. (str. 5).

Problematyka partnerstwa publiczno-prywatnego również stanowi zagadnienie wywołujące zainteresowanie nauki prawa, jak i praktyki prawniczej. Od połowy pierwszej dekady XXI wieku z PPP wiązane są nieustająco nadzieje, na poprawę jakości realizacji zadań publicznych. Kluczowe znaczenie w tym aspekcie posiadają tytułowe kwestie dotyczące zrównoważonego rozwoju, w tym aspekty środowiskowe, społeczne i ekonomiczne. Rynek PPP w Polsce obejmuje na dzień 1 października 2024 roku 196 umów o PPP o wartości 10 310 913 257,23 zł. Kolejnych 46 projektów deklarowanych jest jako potencjalne projekty PPP. (Źródło: [Platforma PPP | Partnerstwo Publiczno-Prywatne](#)). Zarówno administracja rządowa, jak i samorząd terytorialny pokłada oczekiwania w PPP jako metodzie alternatywnego zaspokojania potrzeb ludności, w tym w strategicznych projektach infrastrukturalnych. W PPP dostrzega się metodę, która może przyczynić się do podwyższenia jakości dotyczącej wątków środowiskowych oraz innowacyjnych.

Zrównoważony rozwój i PPP pozostają conceptami, które łączy w aspekcie normatywnym m.in. regulacja art. 83 ust. 2 pkt 2 w zw. z art. 83 ust. 3 ustawy Prawo zamówień publicznych (w odniesieniu do projektów o wartości powyżej tzw. progów unijnych) oraz art. 3a ust. 1 ustawy z dnia 19 grudnia 2008 roku o partnerstwie publiczno-prywatnym, zgodnie z którym *Przed wszczęciem postępowania w sprawie wyboru partnera prywatnego podmiot publiczny sporządza ocenę efektywności realizacji przedsięwzięcia w ramach partnerstwa publiczno-prywatnego w porównaniu do efektywności jego realizacji w inny sposób, w szczególności przy wykorzystaniu wyłącznie środków publicznych.*

Obie normy nakładają de lege lata na przedstawicieli sektora publicznego realizujących zadania publiczne obowiązki związane z analizą tego czy PPP może okazać się metodą skutecznej realizacji zadań publicznych z uwzględnieniem aspektów zaliczanych do pojęcia zrównoważonego rozwoju, jak również tego czy PPP może okazać się skuteczniejszą (bardziej efektywną) metodą aniżeli inne metody realizacji zadań publicznych, w tym przede wszystkim skuteczniejszą od zamówień publicznych, w tym tzw. zamówień „in-house”. W tym kontekście obie normy odwołują się do ocen wartościujących, na które wydaje się zwracać uwagę Doktorant w postawionym na wstępie celu pracy, którym wedle Autora jest dokonanie wartościującej oceny w zakresie możliwości realizacji koncepcji zrównoważonego rozwoju w ramach realizacji zadań

publicznych (str. 10). Zrealizowanie tak postawionego celu wypełniłoby lukę w dotychczasowej doktrynie, zyskując jednocześnie zainteresowanie praktyki zmagającej się z implementacją wskazanych powyżej norm prawnych. Realizacja tak postawionego celu wymagałaby w szczególności analitycznego i kompleksowego porównania wskazanych wyżej metod realizacji zadań publicznych oraz opracowania normatywnej, oryginalnej koncepcji kryteriów wyboru metody najkorzystniejszej z punktu widzenia realizacji aspektów zrównoważonego rozwoju (w tym kwestii środowiskowych, społecznych i ekonomicznych).

Temat wybrany przez Doktoranta jest bez wątpienia tematem ambitnym, złożonym i wymagającym szerokiej wiedzy zarówno z zakresu Prawa zamówień publicznych, partnerstwa publiczno-prywatnego, prawa UE, podstaw ekonomii, jak również znajomości uwarunkowań praktycznych rynku PPP w Polsce i w Europie. Jego zakres znaczeniowy może budzić pewne wątpliwości dotyczące tego, czy chodzi o poszczególne konstrukcje prawne tworzące instytucję PPP, takie jak np. wybór najkorzystniejszej oferty, umowa o PPP, spółka celowa, czy też o kompleksowe podejście do PPP i porównanie tej metody realizacji zadań publicznych np. z zamówieniami publicznymi (bądź poszczególnymi konstrukcjami wchodzącymi w ich skład).

### **Cele/problemy badawcze Rozprawy**

Doktorant wskazał, iż przedmiotem badań w rozprawie będzie zagadnienie realizacji założeń koncepcji zrównoważonego rozwoju w przedsięwzięciach realizowanych w ramach partnerstwa publiczno-prywatnego. (str. 8-9). Powyższe spostrzeżenie zdaniem Autora stanowi punkt wyjścia do dyskusji o roli partnerstwa publiczno-prywatnego, w realizowaniu koncepcji zrównoważonego rozwoju, w tym partnerstwa publiczno-prywatnego. (str.9). Takie określenie przedmiotu badań wydaje się być dość nieprecyzyjne. Następnie Autor wskazał jednak jako cel rozprawy dokonanie wartościującej oceny w zakresie możliwości realizacji koncepcji zrównoważonego rozwoju w ramach realizacji zadań publicznych. (str. 10).

Tak postawiony cel nakazuje zadać pytanie o to w jakim kontekście owa ocena zostanie dokonana. Wydaje się, iż możliwym są co najmniej dwa rozwiązania. Pierwsze, sygnalizowane powyżej zgodnie z którym celem pracy będzie wykazanie dlaczego PPP może okazać się metodą skuteczniejszą (bardziej efektywną) od innych metod realizacji zadań publicznych, w tym przede wszystkim zamówień publicznych. Na takie podejście wydaje się wskazywać Autor na str. 10 rozprawy, cyt. „Powstaje także pytanie, czy partnerstwo publiczno-prywatne poprzez swoje charakterystyczne cechy może być efektywniejszym narzędziem pod względem możliwości osiągnięcia celów [poza zakupowych], którym to ustawodawca poświęcił dużo uwagi podczas dużej nowelizacji ustawy Prawo zamówień publicznych. Dlatego też na gruncie niniejszej rozprawy analizie poddana zostanie instytucja partnerstwa publiczno-prywatnego pod kątem specyfiki oraz odmienności względem tradycyjnych zamówień publicznych oraz koncesji na roboty budowlane lub usługi.” Cel taki wydaje się również wynikać z treści ostatniej hipotezy badawczej wskazanej

przez Doktoranta, zgodnie z którą 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. (str. 11).

Drugie podejście bazuje na ogólnej ocenie wartościującej regulacji normatywnej PPP w zakresie możliwości realizacji zasady zrównoważonego rozwoju. Powstaje jednak pytanie jakie kryteria takiej oceny należy przyjąć.

Wydaje się, iż Autor wybrał ostatecznie osadzenie analizy metody PPP w odniesieniu do zrównoważonego rozwoju w kontekście drugiej ze wskazanych koncepcji. Na str. 14 Autor wskazał, iż cyt. „niniejsza monografia składa się z czterech rozdziałów, w których poszukiwana jest odpowiedź na pytanie, w jaki sposób realizacja projektów partnerstwa publiczno-prywatnego może realizować założenia koncepcji zrównoważonego rozwoju.” Na podejście takie wydaje się również wskazywać połączenie celu pracy z jej główną tezą. Autor wskazał bowiem, iż tezę pracy stanowi twierdzenie, zgodnie z którym 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. (str. 10). Już w tym miejscu zauważyć należy, iż powyższą tezę Doktorant zweryfikował pozytywnie. (str. 201). W powyższym zakresie pojawia się jednak pytanie dotyczące tego, czy taka pozytywna ocena nie uzasadnia jednak wskazania pewnych propozycji *de lege ferenda*, które mogłyby przyczynić się do poprawy obowiązujących rozwiązań. Z pewnością ich wyspecyfikowanie przez Autora podniosłoby walory pracy.

Autor określił zakres analizy prowadzonej w pracy obejmujący regulacje zawarte w ustawie Prawo zamówień publicznych, ustawie o umowie koncesji na roboty budowlane lub usługi oraz ustawę o partnerstwie publiczno-prywatnym. Poza obszarem badawczym Autora pozostają natomiast akty prawne, do których stosowania odwołują się ustawy powyższe, jak i ustawy odwołujące się i zobowiązujące do ich stosowania. (str. 11). Tak zarysowany obszar analizy może budzić wątpliwości dotyczące przede wszystkim kwestii związanych z umową o PPP, której istotna treść regulowana jest na gruncie Kodeksu Cywilnego. (Autor odnosi się do kwestii umowy o PPP m.in. na stronach 112-114 Rozprawy). Pojawia się zatem pytanie czy analiza prowadzona z wyłączeniem tego aktu normatywnego umożliwia wszechstronną ocenę tego czy 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. Warto podkreślić, iż Autor odnosi się do kwestii nadzoru nad umową o PPP (str. 168), które w art. 8 ustawy o partnerstwie publiczno-prywatnym określa się jednak mianem kontroli. Jak się wydaje wątek ten warto byłoby rozszerzyć o analizę konstrukcji prawa cywilnego zmierzających do zagwarantowania należytego wykonania umowy.

Pozytywnie ocenić należy metody wykorzystane przez Doktoranta. Autor zastosował w pracy przede wszystkim metodę formalno-dogmatyczną w oparciu o zastosowanie analizy logiczno-językowej. Służebnie wobec powyższej metody Autor wykorzystał metodę hermeneutyczną zwłaszcza w zakresie zbadania kontekstu prawnego zasady zrównoważonego rozwoju poprzez ukazanie kontekstu historycznego, społecznego, ekonomicznego oraz kulturowego tego pojęcia. W pracy wykorzystana została także metoda historyczno-opisowa badania prawa w celu ukazania właściwego kontekstu zmian towarzyszących otoczeniu prawnemu zrównoważonego rozwoju, a także przepisów tworzących system zamówień publicznych. (str. 12). Dodatkowo w ograniczonym zakresie w pracy została także wykorzystana metoda komparatystyczna dla ukazania szerszego kontekstu stosowania rozwiązań prawnych na gruncie przepisów unijnych. (str. 13). W tym kontekście ewentualne pytania dotyczą uzasadnienia wyboru regulacji prawnych krajów przeanalizowanych przez Autora (Wielka Brytania, Francja, Niemcy - analiza obejmuje 2 strony, Niderlandy - analiza obejmuje 1 stronę), oraz przede wszystkim zakresu prowadzonej analizy komparatystycznej. W tym aspekcie pojawia się pytanie dotyczące tego, czy analiza taka nie powinna się skupiać na wątkach dotyczących aspektów zrównoważonego rozwoju, które następnie pozwoliłyby na wskazanie konkretnych wniosków *de lege ferenda* w zakresie regulacji PPP na poziomie unijnym, bądź też co zdecydowanie bardziej realne, na poziomie krajowym.

### **Aspekt formalno-warsztatowy Rozprawy**

Rozprawa składa się ze wstępu, 4 rozdziałów, wniosków końcowych oraz wykazu bibliografii. W pracy zawarto 724 przypisy. Praca jest należycie udokumentowana. W sumie praca liczy 231 stron. W pracy wykorzystano 275 pozycji literatury. Wydaje się, iż wartym było dokonanie szerszej analizy orzecznictwa ETS odnoszącego się do zagadnienia zrównoważonego rozwoju na gruncie zamówień publicznych, w takich sprawach jak np. sprawy C-365/10, C-513/99, C-448/01. Analiza taka mogłaby zostać dokonana na stronach 131-132 rozprawy. Orzecznictwo to miało bowiem kluczowe znaczenie dla przyjętej obecnie regulacji, tak na poziomie UE, jak i na poziomie krajowym.

Warto zwrócić uwagę i pozytywnie ocenić wykorzystanie przez Autora licznej bazy aktów o charakterze *soft law*, w dużym stopniu kształtującej otoczenie prawne PPP. Zabieg taki pozwala nadać charakter praktyczny prowadzonym rozważaniom. Pozwala również ocenić działania strategiczne organów państwowych wobec PPP, tak na poziomie unijnym, jak i krajowym.

We wstępie pracy Autor trafnie wskazuje uzasadnienie wyboru tematu, cel pracy, tezę, hipotezy badawcze (problemy badawcze), które zamierza rozwiązać. We wstępie wskazane zostały również metody badawcze wykorzystane w rozprawie. Uzasadnienie wyboru tematu pracy prowadzone jest w sposób należyty.

Rozdział pierwszy (str. 18-85) poświęcony został węzłowym zagadnieniom dotyczącym zasady zrównoważonego rozwoju. Rozdział ten stanowi cenne zarysowanie tła dla dalszych merytorycznych rozważań prowadzonych przez Doktoranta. W rozdziale tym Autor wykazał się wiedzą z zakresu teorii prawa, w szczególności omawiając kwestie dotyczące osadzenia zrównoważonego rozwoju w kontekście rozumienia teorii zasad prawa (w tym koncepcji R. Dworkina i R. Alexego). Interesujące są również uwagi dotyczące ocen instrumentalnych oraz osadzenia w ich kontekście metod realizacji zadań publicznych. Rozdział pierwszy stanowi wnikliwą analizę fenomenu zrównoważonego rozwoju, zarówno w kontekście historycznym, jak i obecnych regulacji na poziomie międzynarodowym oraz krajowym. Autor w sposób prawidłowy wskazał na brak jednoznacznej definicji zrównoważonego rozwoju, jak również na jej dynamiczny charakter. Interesująca jest analiza orzeczeń TK w zakresie rozumienia zasady zrównoważonego rozwoju, obejmującego nie tylko wątki środowiskowe ale również społeczno-ekonomiczne. Wydaje się bowiem, iż właśnie takie rozumienie jest następnie szeroko stosowane w kontekście chociażby art. 18 ust. 2 Dyrektywy 2014/24/UE oraz art. 17 ust. 1 pkt. 2 ustawy Prawo zamówień publicznych. Cennym uzupełnieniem rozważań zawartych w rozdziale 1 mogłaby stać się przynajmniej ogólna analiza Dyrektywy UE w sprawie należytej staranności przedsiębiorstw w zakresie zrównoważonego rozwoju (Dz.U.UE.L.2024.1760). Jest to jak się wydaje cenne źródło informacji na temat podejścia UE do realizacji zasady zrównoważonego rozwoju. W pkt 92 preambuły do Dyrektywy wskazano wprost na związki tej Dyrektywy z zamówieniami publicznymi oraz koncesjami.

Rozdział drugi (str. 85-127) poświęcony został realizacji zadań publicznych w formie partnerstwa publiczno-prywatnego. Rozdział ma charakter porządkujący wiedzę na temat zagadnień ogólnych dotyczących PPP i jako taki powinien zostać oceniony pozytywnie. W rozdziale tym omówiono m.in. przemiany, jakie dokonały się w ewolucji wspólnej realizacji przedsięwzięć przez podmioty publiczne oraz partnerów prywatnych, a także wybrane aspekty funkcjonowania rynku partnerstwa publiczno-prywatnego w Polsce. Niewątpliwie cenne uwagi o charakterze ogólnym nakazują jednak zadać pytanie o to w jaki sposób przyczyniają się one do realizacji głównego celu pracy. Np. uwagi zawarte na str. 85-91 były już przedmiotem wielu opracowań naukowych. Ich przywołanie po raz kolejny ma sens wtedy, kiedy pozwala na połączenie analizy z ambitnymi celami rozprawy.

W rozdziale drugim Autor dokonał również analizy kilku zagadnień (aspektów) dotyczących PPP, które uznał za istotne z punktu widzenia realizacji celu pracy. Na uwagę zasługuje niewątpliwie osadzenie PPP w systemie zamówień publicznych. (str. 94-97). Wydaje się jednak, iż bardziej szczegółowego uzasadnienia wymaga samo wskazanie na rozumienie tego systemu, jak również kryteriów uzasadniających zaliczenie takiej, czy innej instytucji prawnej do systemu prawa zamówień publicznych (pobieżna analiza tego zagadnienia zawarta została na str. 96). Uwagi te mają bowiem istotne znaczenie dla badania metod realizacji zadań publicznych, na które wskazują

art. 3a ust. 1 ustawy o partnerstwie publiczno-prywatnym, jak również art. 83 ustawy Prawo zamówień publicznych.

Wątpliwości merytoryczne dotyczą krótkiego podsumowania zawartego przez Autora na stronie 96. Autor wskazuje, iż cyt. „względem tradycyjnych zamówień publicznych, PPP odznacza się długim okresem trwania umowy oraz mechanizmem wynagradzania strony prywatnej, która determinuje wybór modelu współpracy.” Pytanie dotyczy tego, czy w tym miejscu Autor pisze o różnicach pomiędzy tzw. modelem koncesyjnym, który powyżej wydaje się traktować jako model odrębny od modelu PPP, czy też o modelu PPP, który w tzw. wariacie opłaty za dostępność wykazuje podobieństwa wobec zamówień publicznych, jeśli chodzi o sposób wynagradzania partnera prywatnego.

Jako cenne określić należy uwagi dotyczące realizacji interesu publicznego w projektach PPP, które to uwagi zawarte zostały na stronach 112-114 rozprawy. Pojawia się jednak pytanie czy w tym miejscu rozprawy nie warto byłoby pokusić się o bardziej dogłębną analizę pojęcia interesu publicznego w kontekście wyzwań dotyczących aspektów środowiskowych, społecznych i ekonomicznych.

Rozdział trzeci (str. 127-176) dotyczy realizacji zasady zrównoważonego rozwoju w projektach PPP. Rozdział ten składa się faktycznie z dwóch części. Część pierwsza dotyczy zagadnień obejmujących realizację zasady zrównoważonego rozwoju na gruncie Prawa zamówień publicznych, w kontekście unijnym oraz krajowym. Tutaj Autor wykazuje się konsekwencją zaliczenia PPP do systemu prawa zamówień publicznych. Część druga dotyczy natomiast wybranych aspektów PPP, które według Autora mają wpływ na realizowanie zasady zrównoważonego rozwoju.

Jako trafne ocenić należy założenie Autora dotyczące tego, iż klasyczne zamówienia publiczne w rozumieniu przepisów dyrektyw zamówieniowych, oraz ustawy Prawo zamówień publicznych powinny zostać wskazane jako kontekst porównawczy dla przepisów regulujących materię zawierania partnerstwa publiczno-prywatnego, ze względu na fakt, że realizacja zadań publicznych zawieranych na podstawie przepisów ustawy Prawo zamówień publicznych jest najczęściej stosowanym sposobem realizacji zadań publicznych na tle pozostałych aktów prawnych tworzących polski system zamówień publicznych. Takie podejście kieruje jednak rozważania w stronę porównania metody PPP z zamówieniami publicznymi co w pracy wydaje się jednak schodzić na dalszy plan.

Interesujący jest podpunkt 4 rozdziału (str. 170-176) dotyczący praktycznych przykładów realizacji zasady zrównoważonego rozwoju w Polsce w oparciu o PPP.

Rozdział czwarty (str. 179-196) zawiera wątki analizy prawno-porównawczej. Zgodnie z deklaracją Autora zawartą na str. 16 rozprawy przedmiotem ostatniego rozdziału powinno być porównanie regulacji prawnych dotyczących partnerstwa publiczno-prywatnego w wybranych państwach europejskich, względem krajowej procedury zawierania partnerstwa publiczno-prywatnego. Faktycznie jednak Autor w rozdziale tym w sposób deskryptywny opisał rozwiązania dotyczące PPP w wybranych krajach, w tym w Wielkiej Brytanii, Francji, Niemczech oraz Niderlandach nie porównując ich z krajową procedurą PPP. Całość rozważań w tym rozdziale poprzedza krótki opis uwarunkowań PPP w Unii Europejskiej. Jako uzasadnienie wyboru krajów Autor podaje fakt, że posiadają one większe doświadczenie w zakresie stosowania partnerstwa publiczno-prywatnego niż Polska. (str. 16). Wydaje się, iż bardziej odpowiednim uzasadnieniem dla wyboru pola prawno-porównawczego byłoby wskazanie na realizację przy wykorzystaniu PPP projektów z uwzględnieniem aspektów zrównoważonego rozwoju.

Strona formalno-warsztatowa rozprawy przygotowanej przez Pana Mateusza Brzezińskiego nie budzi poważniejszych zastrzeżeń. Błędy dotyczą powoływania nazw instytucji np. Europejski Trybunał Rachunkowy (str. 168), bądź też braku konsekwencji przy przywoływaniu nazw instytucji (np. na stronie 98 Komisja Europejska występuje również jako komisja europejska), na stronie 108 pojawia się ustawa prawo zamówień publicznych, kilka zdań poniżej określana mianem Prawa zamówień publicznych. (Podobnie na str. 130). Brakuje również konsekwencji w płaszczyźnie terminologicznej. Jako przykład można wskazać twierdzenie Autora zgodnie, z którym krajowa procedura prowadzi do zawierania partnerstwa publiczno-prywatnego (str. 16). Prawidłowym byłoby raczej wskazanie na zawieranie umowy o PPP. W innym miejscu pojawia się stwierdzenie o metodach udzielania zamówień publicznych (str. 94). Nasuwa się pytanie o jakich metodach jest tutaj konkretnie mowa? Na str. 103 pojawia się zdanie cyt. „Ponadto, podmiot prywatny odgrywa istotną rolę w realizacji przedsięwzięcia, poprzez swoją partycypację i współpracę z podmiotem prywatnym przez wszystkie etapy projektu”. Pojawia się pytanie czy Autor ma tutaj na myśli tzw. projekty B2B, podwykonawców, czy może jeszcze jakąś inną formę współpracy?

Praca napisana jest językiem prostym i komunikatywnym. Zdania są logiczne, tezy rozwijane są należycie. Przyjęte założenia konstrukcyjne Autor realizuje w sposób konsekwentny i zdyscyplinowany. Pozytywnie ocenić należy dokonywanie przez Autora zwięzłych podsumowań każdego z rozdziałów. Zawarte zostały w nich główne wyniki analizy prowadzonej w poszczególnych rozdziałach. Warsztat pracy Doktoranta ocenić należy jako prawidłowy.

Drobne zastrzeżenia dotyczą powtórzeń, tak jak w przypadku analizy zagadnienia trybu wyboru najkorzystniejszej oferty w ramach PPP (str. 105-108), czy też treści punktów, jak np. w przypadku Rozdziału 2 pkt 4 pt. „Rola partnerstwa publiczno-prywatnego w realizacji zadań publicznych”, gdzie analizuje się de facto znaczenie pojęcia PPP na gruncie prawa UE.



## Ocena merytoryczna Rozprawy i uwagi szczegółowe

Recenzowana praca zasługuje na pozytywną ocenę. Do szczególnych zalet przedstawionej rozprawy, istotnych w świetle ustawy z dnia 20 lipca 2018 r. Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce zaliczam przede wszystkim kompleksowość ocenianego opracowania, jak i jego nowatorski i oryginalny charakter. Praca zawiera analizę wątków należących zarówno do Prawa zamówień publicznych, publicznego prawa gospodarczego, prawa unijnego, jak i teorii prawa. Autor w sposób klarowny łączy wątki z poszczególnych dziedzin badanego prawa, wykazując logiczność i konieczność istniejących między nimi powiązań.

Recenzowana praca posiada również charakter oryginalny i samodzielny. Autor dokonał oryginalnego rozwiązania problemu naukowego. Tytułem przykładu wskazać można na fragmenty rozprawy dotyczące powiązania rozumienia zasad prawa w koncepcji R. Dworkina i R. Alexego w kontekście aksjologicznym obejmującym kwestie zrównoważonego rozwoju, czy też specyficznych cech PPP umożliwiających realizację aspektów dotyczących zrównoważonego rozwoju, w tym wiedzy oraz doświadczenia sektora prywatnego, oraz zaangażowania kapitałowego po stronie sektora prywatnego.

W rozprawie Autor przedstawił cenne, autorskie wnioski końcowe. Do najbardziej istotnych zaliczam następujące:

1. Strategiczne podejście do wydatkowania środków publicznych jest jednym z kluczowych zagadnień, odnoszących się do możliwości realizacji celów zakupowych poprzez prawne formy realizacji zadań publicznych, w tym przez partnerstwo publiczno-prywatne. (str. 196),
2. Partnerstwo publiczno-prywatne może być wykorzystywane jako instrument polityki społeczno-gospodarczej państwa. (str. 196),
3. Partnerstwo publiczno-prywatne pomimo braku formalnej regulacji na poziomie unijnym, także jest elementem systemu zamówień publicznych i pozwala podmiotom publicznym na promowanie w procesie zakupowym rozwiązań, które mogą wdrażać rozwiązania ekologiczne, społecznie odpowiedzialne oraz innowacyjne. (str. 196),
4. Stosowanie klauzul zrównoważeniowych jakkolwiek wzrasta przy okazji przeprowadzanych postępowań o udzielenie zamówień publicznych, potencjał ten może być lepiej wykorzystywany, biorąc pod uwagę wartość polskiego rynku zamówień publicznych. (str. 199),
5. Wyraźnie rysuje się odmiennosc partnerstwa publiczno-prywatnego ze względu na konieczność kompleksowego podejścia w tym zakresie, bowiem samo podjęcie decyzji o zastosowaniu formuły PPP wymaga od podmiotu publicznego pogłębionej, wszechstronnej analizy potencjału projektu w aspekcie prawnym, technicznym, ekonomicznym oraz pod kątem podziału ryzyka pomiędzy strony partnerstwa. (str. 200),

6. Dalszy rozwój rynku partnerstwa publiczno-prywatnego w Polsce będzie zależeć od podejmowania dalszych działań na rzecz zorientowania administracji publicznej na strategiczne podejście do wydatkowania środków publicznych. (str. 201),
7. Realizacja zadań publicznych w formule partnerstwa publiczno-prywatnego może być oceniana ze względu na czasochłonność i wielopłaszczyznowość analiz projektu, jako forma najtrudniejsza i pracochłonna. Z drugiej jednak strony takie podejście pozwala podmiotom administracji publicznej na kompleksowe przeanalizowanie możliwości realizacji przedsięwzięcia w dłuższej perspektywie czasowej, a w efekcie do racjonalizacji dokonywanych zakupów. (str. 202).

Na zakończenie niniejszej recenzji chciałbym wskazać na kilka kwestii, które w mojej ocenie mogą wymagać pogłębienia. Pierwsza dotyczy możliwości realizacji zadań publicznych z uwzględnieniem aspektów zrównoważonego rozwoju przy wykorzystaniu różnych metod w tym PPP, zamówień publicznych, czy też zamówień w tzw. trybie „in house”. Konieczność analizy, która ze wskazanych metod okaże się najskuteczniejsza wynika obecnie z regulacji zawartej m.in. w art. 3a ustawy o partnerstwie publiczno-prywatnym oraz art. 83 ustawy Prawo zamówień publicznych (w stosunku do zamówień publicznych powyżej tzw. „progów unijnych”). Doktorant wskazując na ewentualne mechanizmy dalszego rozwoju PPP w Polsce podkreślił zasadność odformalizowania procesów PPP na wzór brytyjskiego modelu PFI (str. 201). Czy w zakresie zatem postulowanego odformalizowania mieści się zniesienie obowiązku przeprowadzenia analiz, o których mowa w art. 3a ustawy o partnerstwie publiczno-prywatnym oraz analizy, o której mowa w art. 83 ustawy Prawo zamówień publicznych?

Druga kwestia dotyczy nikłego wykorzystania zamówień publicznych w Polsce do realizacji celów związanych ze zrównoważonym rozwojem, o czym Doktorant pisze na stronach 153-156 rozprawy. Pojawia się zatem pytanie dotyczące tego jakie konkretnie zmiany de lege ferenda byłyby uzasadnione dla realizacji tychże celów w bardziej kompleksowych projektach PPP?

Trzecia kwestia dotyczy zagadnienia o charakterze terminologicznym. Doktorant w pracy określa partnerstwo publiczno-prywatne jako prawną formę realizacji zadań publicznych (np. str. 10, str. 15, str. 103). Pytanie dotyczy tego czy faktycznie PPP stanowi formę prawną działań administracji publicznej, czy też może formą taką jest sama umowa o PPP, a samo PPP powinno być kwalifikowane jako instytucja prawna (na co zresztą wskazuje sam Doktorant np. na str. 85)?

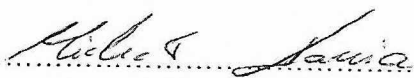
## Konkluzja

W konkluzji stwierdzam, iż recenzowaną rozprawę pt. „**Realizacja zasady zrównoważonego rozwoju w partnerstwie publiczno-prywatnym**” ocenić należy pozytywnie. Prowadząc badania naukowe Doktorant wykazał się ogólną wiedzą teoretyczną z zakresu dyscypliny naukowej prawo. Recenzowana rozprawa autorstwa Pana Magistra **Mateusza Brzezińskiego** zawiera w swej treści

oryginalne rozwiązanie zagadnienia naukowego o istotnym znaczeniu, zarówno dla teorii jak i dla praktyki. Rozprawa spełnia w mojej ocenie wymogi stawiane rozprawom doktorskim, określonym w art. 187 ustawy z dnia 20 lipca 2018 r. Prawo o szkolnictwie wyższymi nauce (t.j. Dz. U. z 2022 r., poz. 574 z późn. zm.). Przyjęty temat badawczy i jego nowatorskie przedstawienie stanowi oryginalne rozwiązanie problemu badawczego mającego znaczenie dla praktyki stosowania prawa.

W związku z powyższym wnoszę o dopuszczenie Pana **Mateusza Brzezińskiego** do dalszych etapów przewodu doktorskiego.

Katowice, 1 października 2024 roku



dr hab. Michał Kania, prof. UŚ