

Warszawa, dnia 14 października 2024 r.

Upr. 30.10.2024 r.
MK

Prof. dr hab. Andrzej Panasiuk

A. Wiołowiec
2. Uprzejmie proszę o przebiegane
recenzji Promotorowi i Dabbert-

Recenzja rozprawy doktorskiej mgr. Mateusza Brzezińskiego

pod tytułem

„Realizacja zasady zrównoważonego rozwoju w partnerstwie publiczno-prywatnym”

Przewodniczący
Komitetu Dyscypliny Nauk Prawnych
Maciej Serowaniec
dr hab. Maciej Serowan.
30.09.2024.

1.

Recenzowana rozprawa doktorska mgr. Mateusza Brzezińskiego nosi tytuł „*Realizacja zasady zrównoważonego rozwoju w partnerstwie publiczno-prywatnym*”. Spis treści obejmuje standardowe jednostki redakcyjne: wstęp, cztery rozdziały, podsumowanie z zakończeniem i bibliografię z wyodrębnionym wykazem aktów prawnych oraz orzeczeń TSUE – 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 231 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 naukowe poświęcone najogólniej partnerstwu publiczno-prywatnemu (np. *Akintoye, A., Beck, M., and Kumaraswamy, M. Public-Private Partnerships. A Global Review. Routledge, 1. 2016*, *Bovis, Ch. Public- Private Partnerships in the European Union, Routledge, 65. 2014*, czy też w ujęciu realizacji zadań innowacyjnych *Hartley, J. Public and private features of innovation. in Osborne and Brown, Handbook of Innovation in Public Services. Cheltenham, UK: Edward Elgar, 2013*, bądź też w ujęciu realizacji poza zakupowych celów *Marta Marsilio, M., Cappellaro, G and Cuccurullo, C. The Intellectual Structure Of Research Into PPPs, Public Management Review, Vol 13 (6), 2011* i bezpośrednio odnosząc się do zrównoważonego

rozwoju Romero, M. J. *What lies beneath A critical assessment of PPPs and their impact on sustainable development*, Eurodad, 2015 r.). W literaturze przedmiotu mało jest zatem pozycji, które by w tak szczegółowy sposób opisywały możliwości realizacji zasady zrównoważonego rozwoju przy wykorzystaniu instrumentów partnerstwa publiczno- prywatnego. 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. Mateusza Brzezińskiego jest interesujący, ponieważ stanowi on nie tylko kluczowy problem teoretyczny, ale ma jednocześnie znaczenie czysto praktyczne. Wymiar praktyczny poruszanej problematyki przekłada się na możliwości wykorzystania instrumentów partnerstwa publiczno- prywatnego do efektywniejszej realizacji zasady zrównoważonego rozwoju. Efektywne wykorzystywanie partnerstwa publiczno- prywatnego jest istotnym zagadnieniem zarówno z punktu widzenia nauki prawa, jak również praktyki. Wskazana problematyka wpływa na realizację zadań publicznych za pomocą alternatywnych metod, dających możliwość wykorzystywania w szerszym zakresie poza zakupowych celów przez sektor publiczny.

Wybór tematu rozprawy doktorskiej oceniam jak najbardziej pozytywnie. Podjęta problematyka w takim ujęciu ma cechy naukowego nowatorstwa. Przedłożona rozprawa doktorska prezentuje wysoki poziom naukowy, dlatego też jest ona dowodem nie tylko naukowej samodzielności Pana Mateusza Brzezińskiego, ale również jego dojrzałości. Czytając rozprawę widać, że Autor jest wytrawnym znawcą i badaczem tematu, zaś temat ten nie pojawił się ad hoc, lecz jest wyrazem jego pracy badawczej.

3.

Doktorant w rozprawie doktorskiej przedstawia problematykę zrównoważonego rozwoju w partnerstwie publiczno- prywatnym. W rozprawie prowadzi analizę pojęcia zrównoważonego rozwoju w różnych płaszczyznach, następnie poszukuje możliwości jej realizacji przy wykorzystaniu instrumentów szeroko rozumianego systemu zamówień publicznych.

W uwagach wstępnych doktorant stwierdza, że po wprowadzeniu ustawy prawo zamówień publicznych z 2019 roku, na zamawiających został nałożony obowiązek realizacji w praktyce zasady efektywności ekonomicznej (str. 7). Nie do końca, to stwierdzenie jest prawdziwe, gdyż już ustawa o finansach publicznych z 1998 roku oraz kolejne wprowadziły taki obowiązek w

artykule 44. Zgodnie z którym przy wydatkowaniu środków publicznych należy zwracać uwagę na racjonalność i efektywność. We wstępnych rozważaniach autor powinien być bardziej dociekliwy i przytoczyć aktualniejsze dane z rynku zamówień publicznych np. z roku 2023, które przedstawia na stronie 8 rozprawy. Praca byłaby bardziej aktualna, zważywszy na fakt, że doktorant opisuje problematykę z uwzględnieniem stanu prawnego na dzień 30 czerwca 2024 roku.

Jednym z przyjętych przez doktoranta założeń w pracy było uznanie partnerstwa publiczno-prywatnego za znacznie różniące się od innych alternatywnych metod realizacji zadań publicznych, w tym od klasycznych zamówień publicznych oraz od koncesji na roboty budowlane lub usługi. O ile przyjęte założenie może być poprawne, o tyle doktorant nie do końca rzetelnie pokazał zachodzące między poszczególnymi instrumentami różnice, pomijając zupełnie analizę koncesji na usługi (a to przy usługach zasada zrównoważonego rozwoju może mieć szczególne znaczenie). W dalszej części recenzji odniosę się szczegółowo do tego wątku.

Głównym celem rozprawy doktorskiej jest danie odpowiedzi na pytanie, w jaki sposób realizacja projektów partnerstwa publiczno-prywatnego może realizować założenia koncepcji zrównoważonego rozwoju, i czy regulacje prawne w tym zakresie są efektywne. By móc w pełni zrealizować postawiony w rozprawie cel badawczy Pan mgr. Mateusz Brzeziński postanowił zweryfikować kilka hipotez badawczych. W tym zbadanie, czy 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.

W recenzowanej rozprawie doktorskiej zostały prawidłowo dobrane i zastosowane metody badawcze. W celu zbadania poprawności przyjętej tezy oraz weryfikacji założonych hipotez badawczych wykorzystano kilka metod badawczych. Po pierwsze, podstawową metodą badawczą która została wykorzystana była metoda formalno-dogmatyczna, która została dopełniona metodą hermeneutyczną, socjologiczną, historyczną oraz w bardzo okrojonej postaci ekonomiczną analizę prawa. Uważam, że wykorzystane metody badawcze mogą w znacznym stopniu umożliwić doktorantowi weryfikację postawionych we wstępie rozprawy hipotez badawczych.

4.

Układ rozprawy doktorskiej mgr. Mateusza Brzezińskiego 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 w miarę starannie przemyślana. Bez wątpliwości 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. Struktura rozprawy złożonej z czterech rozdziałów merytorycznych poprzedzonych wstępem i zakończonych podsumowaniem nie budzi zastrzeżeń pod względem metodologicznym.

Ze szczególnym uznaniem należy też odnieść się do wykorzystanej bibliografii. Wykaz aktów prawnych obejmuje tutaj: 72 akty normatywne wraz z politykami publicznymi, 24 wyroki różnych sądów, 10 źródeł internetowych oraz aż 275 pozycji literatury przedmiotu. O dość dobrym warsztacie naukowym świadczy również sporządzenie aż 724 przypisów.

5.

Rozdział pierwszy rozprawy doktorskiej został poświęcony przedstawieniu problematyki związanej z analizą zasady zrównoważonego rozwoju.

W uwagach wstępnych do tego rozdziału doktorant słusznie zauważa, że analizować pojęcie zrównoważony rozwój można z punktu widzenia różnych kontekstów, ekonomicznego, społecznego czy też z prawnego. Wskazując za doktryną, że koncepcja zrównoważonego rozwoju jest swego rodzaju ideą polityczną. Dlatego też, moim zdaniem doktorant słusznie ograniczył swoje zainteresowanie do tego, że zrównoważony rozwój będzie przedmiotem badań w ujęciu zasady prawa oddziałującej na przedsięwzięcia realizowane w modelu partnerstwa publiczno-prywatnego. Badając genezę powstania pojęcia zrównoważony rozwój, doktorant doszedł do konstatacji, że koncepcję zrównoważonego rozwoju należy rozumieć jako tworzenie uwarunkowań, w których możliwe będzie spełnianie potrzeb społeczeństwa, które nie pozbawi przyszłych pokoleń możliwości zaspokajania ich potrzeb.

Szczegółowe rozważania doktorant prowadzi w części 5 rozdziału pierwszego, poświęcone zasadzie zrównoważonego rozwoju jako jednej z zasad w konstytucji RP. Dopełnieniem analiz

tam zawartych są również dość szczegółowe rozważania autora recenzowanej rozprawy dotyczące regulacji zasady zrównoważonego rozwoju na szczeblu UE. Przyjmując dość szeroki kontekst analizy pojęcia zrównoważonego rozwoju, za słuszne należy uznać odniesienie się w prowadzonych badaniach do strategii publicznych, które wprost wskazują na potrzebę zrównoważonego rozwoju państwa.

Doklejenie pkt. 8 dotyczącego zrównoważonego rozwoju w dobie pandemii, w pierwszym rozdziale rozprawy, uważam za niepotrzebne. Część ta nic nie wnosi do głównego nurtu prowadzonych badań przez doktoranta, a wygląda tylko jakby doktorant chciał napisać wszystko co wie na temat zrównoważonego rozwoju.

Rozdział zakończony został podsumowaniem, w którym doktorant dość swobodnie dokonuje syntezy prowadzonych badań. Wskazując słusznie, że zrównoważony rozwój odnosi się głównie do takich obszarów jak: ochrona przyrody, środowiska, klimatu. Zaś zakres aktów regulujących te kwestie nie ogranicza się jedynie do aktów typu hard law, lecz często wykorzystywane są akty soft law.

W rozdziale II autor zajął się przede wszystkim wprowadzeniem do problematyki związanej z wykorzystywaniem partnerstwa publiczno-prywatnego do realizacji zadań publicznych. Nie do końca podoba mi się układ wewnętrzny omawianej części rozprawy. Jeżeli bowiem zaczynamy od genezy partnerstwa publiczno-prywatnego, to dobrze by było dalej kontynuować rozważania dotyczące rozwoju tej instytucji w Polsce. A tak, w części poświęconej rozwojowi partnerstwa na świecie, pojawiają się odniesienia do Polski (str. 91). Generalnie podrozdziały w tym rozdziale sprawiają wrażenie wyrwanych z kontekstu.

Autor w części 3.3 podejmuje próbę wyjścia z terminologicznego chaosu jaki panuje w obszarze alternatywnych instrumentów realizacji zadań publicznych, jednak zabrakło autorowi w tym zakresie dociekliwości naukowej i jednoznacznego wyróżnienia instytucjonalnego partnerstwa, koncesji i klasycznych zamówień publicznych. W nawiązaniu do zastrzeżenia autora rozprawy dotyczącego zakresu badań „*że na gruncie niniejszej rozprawy doktorskiej, podjęte rozważania dotyczyć będą obszaru systemu prawa zamówień publicznych, przez który rozumieć należy ustawę Prawo zamówień publicznych, ustawę o umowie koncesji na roboty budowlane oraz ustawę o partnerstwie publiczno-prywatnym.*” spory niedosyt budzi powierzchowne zajęcie się problematyką koncesji na roboty budowlane, nie mówiąc już o koncesji na usługi. Jest to jednak wynikiem, braku jednoznacznego wyróżnienia koncesji od klasycznego partnerstwa publiczno-prywatnego. Ten sam niedosyt można mieć w odniesieniu

do rozważań autora rozprawy dotyczących analizy kosztów i korzyści realizacji zadań publicznych w modelu partnerskim. Jest to moim zdaniem podstawowe zagadnienie dotyczące możliwości realizacji w modelu partnerstwa publiczno-prywatnego. Co prawda szersze rozważania na ten temat możemy odnaleźć w dalszej części pracy, a mianowicie w rozdziale trzecim. Również w kolejnych częściach rozdziału drugiego poświęconych rozwojowi partnerstwa w Polsce oraz polityce rządu w tym zakresie, zabrakło autorowi wystarczającej dociekliwości naukowej. Część poświęcona rozwojowi partnerstwa w Polsce, opisana została przez autora rozprawy na niecałych dwóch i pół strony, nie dziwi więc fakt, że zabrakło w tym opisie takich etapów jak uchwalenie ustawy o ppp w 2005 roku, czy też wydanie rozporządzenia w zakresie ryzyka do tej ustawy. Nie wspominając już o potrzebie poruszenia zagadnień związanych z koncesjami na roboty budowlane lub usługi, a tutaj trzeba by było sięgnąć do okresu dwudziestolecia międzywojennego. Również część dotycząca polityki rządu w zakresie rozwoju partnerstwa publiczno-prywatnego została opracowana dość pobieżnie, ze względu iż zabrakło takich elementów jak:

- wprowadzenie do programowania publicznego,
- efektów pierwszej polityki w tym zakresie,
- rzetelnej diagnozy i odniesienia do tematyki pracy.

Pomimo wskazanych uwag, podsumowanie omawianego rozdziału zostało opracowane zwięźle oraz dobrze merytorycznie.

W kolejnym trzecim rozdziale rozprawy doktorskiej, doktorant zajął się problematyką praktycznej realizacji zasady zrównoważonego rozwoju w projektach partnerstwa publiczno-prywatnego. Problematyka ta została należycie opracowana przez doktoranta, z szerokim odniesieniem się do poglądów doktryny. Jak wynika z analiz prowadzonych przez doktoranta, względy ekonomiczne stanowią słabość systemową stosowania zrównoważonych zamówień publicznych. Realizacja bowiem aspektów zrównoważonych zamówień, wymagała będzie większych nakładów finansowych, na co nie zawsze podmioty publiczne będą przygotowane. Podzielić można stanowisko autora rozprawy, zgodnie z którym, zrównoważone zamówienia publiczne mogą być postrzegane jako środek do połączenia sektora publicznego z prywatnym poprzez wzajemne relacje związane ze wspieraniem zrównoważonego rozwoju.

Należy zwrócić uwagę na część trzecią omawianego rozdziału, w której doktorant w interesujący sposób opisuje możliwość wykorzystania aspektów związanych ze

zrównoważonym rozwojem w poszczególnych fazach realizacji przedsięwzięć w modelu partnerskim. Przykładowo, autor rozprawy zwraca uwagę choćby na problematykę związaną z własnością aktywa w modelach PPP i związanego z tym ryzyka wartości rezydualnej. Wartościowe są również rozważania prowadzone przez doktoranta dotyczące analizy korzyści w projektach partnerstwa publiczno-prywatnego. Które prowadzą do słusznego założenia, że od zdefiniowania efektywności przez podmiot publiczny, zależeć będzie zakres wykorzystania zasady zrównoważonego rozwoju w praktyce. Dopelnieniem rozważań w tym zakresie są przykłady przedstawione przez doktoranta, pokazujące realizację zasady zrównoważonego rozwoju w projektach partnerstwa publiczno-prywatnego w Polsce. W podsumowaniu rozdziału zabrakło mi odniesienia do innej alternatywnej metody realizacji zadań publicznych, jaką jest koncesja na roboty budowlane.

W czwartym rozdziale rozprawy doktorskiej zostały przedstawione uwarunkowania prawne partnerstwa publiczno-prywatnego w wybranych krajach Unii Europejskiej. Przedstawione rozważania w tym rozdziale stanowią interesujące odniesienie do praktyki polskiej. Myślę jednak, że zaliczenie Wielkiej Brytanii do państw UE stanowi jedynie nieumyślny błąd. Niemniej jednak rozważania zawarte w części dotyczącej rozwoju partnerstwa w Wielkiej Brytanii są bardzo interesujące, i dobrze się stało, że doktorant uwzględnił je w swoich badaniach.

W podsumowaniu swoich badań doktorant słuszenie zauważył, że partnerstwo publiczno-prywatne może być wykorzystywane jako instrument polityki społeczno-gospodarczej państwa. Dokonana przez doktoranta weryfikacja przyjętych we wstępie pracy hipotez badawczych pozwoliła na potwierdzenie tezy, że system prawa zamówień publicznych, zawiera odpowiednie instrumenty prawne do wykorzystywania zasady zrównoważonego rozwoju przy realizacji zadań publicznych.

6.

Niewątpliwie prowadzone w rozprawie doktorskiej rozważania są generalnie bardzo rzetelne merytorycznie, to jednak momentami brakowało autorowi rzetelności i dociekliwości naukowej (w szczególności dotyczy to rozróżnienia alternatywnych metod realizacji zadań publicznych, zajęcia się uwarunkowaniami wykorzystania koncesji na roboty budowlane lub usługi), w szczególności brak dostatecznie rozbudowanych teoretycznych rozważań dotyczących

prezentowanych instytucji oraz rozwiązań prawnych. Pomimo ciekawych analiz i badań, które Pan mgr. Mateusz Brzeziński prezentuje w rozdziałach merytorycznych recenzowanej rozprawy doktorskiej, to już na etapie formułowania wniosków, zabrakło autorowi wnikliwości i uporu naukowego. Przedstawione wnioski mają dość ogólną naturę, jednak analiza dostępnej literatury, do której doktorant sięga z powodzeniem, oraz analiza zaprezentowanych studiów przypadków w wybranych krajach europejskich, dają podstawy do opracowania bardziej szczegółowych wniosków. Niemniej jednak, praca jest wartościowa, bo dotyczy przyszłości nas wszystkich w zmieniającym się dynamicznie świecie. A każde zainteresowanie możliwością wykorzystania instrumentów prawnych umożliwiających realizację zasady zrównoważonego rozwoju w praktyce, jest warte docenienia i uwagi

Analiza całości recenzowanej rozprawy doktorskiej mgr. Mateusza Brzezińskiego pozwala oczywiście na stwierdzenie, niezależnie od wskazanych wyżej niedostatków, iż stanowi ona bardzo interesujące studium badawcze z obszaru wykorzystywania alternatywnych metod realizacji zadań publicznych. Dlatego oceniam tę rozprawę doktorską pozytywnie 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. Mateusza Brzezińskiego.

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.

Andrzej Pencasinski