

## RECENZJA

„Partnerstwo publiczno-prywatne jako metoda realizacji zadań publicznych”



Dr hab. Prof. UŚ Michał Kania  
Wydział Prawa i Administracji  
Uniwersytet Śląski w Katowicach  
Katowice, ul. Bankowa 11b/pokój 2.34

-----  
tel. 502 393 160

[michal.kania@us.edu.pl](mailto:michal.kania@us.edu.pl)

## RECENZJA

Rozprawy doktorskiej Pani mgr Anny Śniecikowskiej

p.t. „Partnerstwo publiczno-prywatne jako metoda realizacji  
zadań publicznych”

Promotor: **Prof. UG dr hab. Andrzej Powałowski**

### I. Uwagi o temacie i zakresie rozprawy

1. Temat rozprawy wybrany został trafnie. Problematyka partnerstwa publiczno-prywatnego pozostaje stale aktualna, zarówno w sferze rozważań doktrynalnych, jak i przede wszystkim w praktyce obrotu gospodarczego. Oczekiwania praktyki wobec wykorzystania partnerstwa publiczno-prywatnego stale rosną. W Polsce – w formie odrębnej, szczególnej regulacji prawnej- partnerstwo publiczno-prywatne funkcjonuje od 2005 roku. Według najnowszych informacji - publikowanych na łamach Rzeczpospolitej - w tym czasie zawarto jedynie ok. 100 umów, na podstawie których realizuje się głównie mniejsze projekty o wartości od 5-15 mln Euro.

Mizerne wykorzystanie PPP w Polsce spowodowane jest kilkoma powodami, do których zaliczyć należy m.in.:

Dr hab. Prof. UŚ Michał Kania  
Wydział Prawa i Administracji  
Uniwersytet Śląski w Katowicach

1

-----  
tel. 502 393 160  
[michal.kania@us.edu.pl](mailto:michal.kania@us.edu.pl)

## RECENZJA

„Partnerstwo publiczno-prywatne jako metoda realizacji zadań publicznych”

- brak należytego przygotowania podmiotów publicznych do realizacji projektów PPP,
- przyzwyczajenie partnerów prywatnych do mechanicznego stosowania w sferze publicznej form przetargowych i kryterium najniższej ceny,
- brak należytych przeprowadzonych analiz finansowo-ekonomicznych,
- brak bankowalności projektów PPP,
- brak projektów pilotażowych.

W Unii Europejskiej po kryzysie ekonomicznym z 2008 roku obecnie obserwuje się co raz większe zainteresowanie instytucją PPP. Warto wskazać, iż np. w Wielkiej Brytanii zrealizowano do dnia dzisiejszego ponad 1200 projektów PPP. Podobna tendencja obserwowana jest w wielu innych rejonach świata.

**2. Problematyka partnerstwa publiczno-prywatnego nie była do tej pory przedmiotem szerszego zainteresowania nauki prawa publicznego.** Dostępne publikacje mają przede wszystkim charakter deskryptywny i dotyczą głównie kilku wątków praktycznych. Sytuacja taka stanowi o wątych podstawach legislacyjnych rozwiązań dotyczących partnerstwa publiczno-prywatnego i ich nieadekwatności dla potrzeb rynku. Z dużą przychylnością przyjąć należy zatem wartościowe opracowanie Autorki sięgające w głąb teorii prawa publicznego.

**3. Temat wybrany przez Autorkę jest tematem skomplikowanym, wymagającym wiedzy nie tylko z zakresu publicznego prawa gospodarczego, ale również teorii prawa, prawa cywilnego oraz znajomości funkcjonowania mechanizmów rynkowych. Autorka wykazała się takową wiedzą, rzetelnie analizując wątki prawne oraz wskazując na znaczenie praktyczne proponowanych przez Nią rozwiązań.**

## II. Cel badawczy/konstrukcja rozprawy/metoda badawcza

**1. Autorka wskazała, iż celem badawczym Jej pracy jest: ukazanie partnerstwa publiczno-prywatnego jako metody, którą podmiot publiczny świadomie wybiera celem realizacji zadania publicznego. Ponadto celem**

Dr hab. Prof. UŚ Michał Kania  
Wydział Prawa i Administracji  
Uniwersytet Śląski w Katowicach

2

-----  
tel. 502 393 160  
[michal.kania@us.edu.pl](mailto:michal.kania@us.edu.pl)

## RECENZJA

„Partnerstwo publiczno-prywatne jako metoda realizacji zadań publicznych” rozprawy jest również wykazanie, iż partnerstwo nie tylko może być alternatywą dla klasycznej realizacji zadania publicznego, ale również może skutkować zdecydowanie bardziej efektywną jego realizacją, przynosząc korzyści zarówno stronie publicznej jak i prywatnej /str.5 /.

2. Praca składa się z pięciu rozdziałów oraz zakończenia. W rozdziale pierwszym Autorka omówiła zagadnienia podstawowe dotyczące uwarunkowań partnerstwa publiczno-prywatnego, w tym uwarunkowań historycznych, prawnych oraz aksjologicznych. Rozdział drugi poświęcony został sprecyzowaniu pojęcia zadań publicznych jako przedmiotu partnerstwa publiczno-prywatnego oraz zjawisku prywatyzacji tychże zadań. W rozdziale trzecim Autorka dokonała analizy procedur związanych z realizacją zadań publicznych w formie partnerstwa publiczno-prywatnego. Rozdział czwarty - o fundamentalnym charakterze - odnosi się do zagadnienia umowy o partnerstwie publiczno-prywatnym. Rozdział piąty zaś porusza zagadnienia dotyczące kontroli realizacji zadania publicznego realizowanego w formie partnerstwa publiczno-prywatnego. Całość wieńczy **wartościowe zakończenie** (str. 288-296) wykaz bibliografii, źródeł prawa oraz orzecznictwa.

3. Autorka zastosowała w pracy metodę dogmatyczno-prawną. Przeanalizowała zarówno przepisy prawa krajowego, jak i przepisy prawa międzynarodowego. Ponadto Autorka skorzystała z metody historycznej oraz komparatystycznej.

### III. Aspekt formalno-warsztatowy rozprawy

1. Strona formalno-warsztatowa nie budzi poważniejszych zastrzeżeń. Autorka wykorzystwała bogatą literaturę, jak również orzecznictwo poświęcone analizowanemu zagadnieniu.

2. Praca napisana jest językiem prostym, komunikatywnym i żywym. Zdania są logiczne, tezy rozwijane i należyście przeprowadzane. Przyjęte założenia konstrukcyjne Autorka realizuje w sposób **konsekwentny i zdyscyplinowany**. W rozprawie nie ma fragmentów zbędnych. Część historyczna w sposób zgrabny pasuje do reszty

Dr hab. Prof. UŚ Michał Kania  
Wydział Prawa i Administracji  
Uniwersytet Śląski w Katowicach

3

---

tel. 502 393 160  
[michal.kania@us.edu.pl](mailto:michal.kania@us.edu.pl)

## RECENZJA

„Partnerstwo publiczno-prywatne jako metoda realizacji zadań publicznych” wywodów, nie nużąc czytelnika. Na szczególną akceptację zasługuje strona redakcyjna pracy. Przypisy sporządzone zostały w sposób precyzyjny i rzetelny. W części przypisów Autorka w zgrabny sposób doprecyzowuje główne wątki rozważań prowadzone w pracy. /np. str. 51, 88/. Tok wywodów jest **logiczny**, a każdy rozdział zakończony został interesującym, autonomicznym podsumowaniem /str. 64, 167, 228, 285/ Rozdziały nie wykazują znaczących dysproporcji objętościowych.

### IV. Ogólna ocena merytoryczna

1. **Recenzowana praca zasługuje na pozytywną ocenę.** Do szczególnych zalet przedstawionej rozprawy, istotnych w świetle art. 13 ustawy z dnia 14 marca 2003 roku o stopniach naukowych i tytule naukowym i tytule w zakresie sztuki (Dz. U. 2003 Nr 65 poz. 595), zgodnie z którym *rozprawa doktorska, przygotowywana pod opieką promotora albo pod opieką promotora i promotora pomocniczego, o którym mowa w art. 20 ust. 7, powinna stanowić oryginalne rozwiązanie problemu naukowego lub oryginalne dokonanie artystyczne oraz wykazywać ogólną wiedzę teoretyczną kandydata w danej dyscyplinie naukowej lub artystycznej oraz umiejętność samodzielnego prowadzenia pracy naukowej lub artystycznej* zaliczam:

**A. Kompleksowość opracowania.** Autorka w sposób **kompleksowy i konsekwentny** omówiła zagadnienia dotyczące partnerstwa publiczno-prywatnego. Prowadzone przez Doktorantkę wywody pozwalają na zrozumienie zarówno mechanizmów prawnych analizowanego zagadnienia, w tym genezy partnerstwa publiczno-prywatnego (str. 10 – 27), aksjologicznych podstaw partnerstwa (str. 27-62) jak i praktycznego znaczenia omawianych zagadnień. Istotnym staje się – w mojej ocenie – podjęcie próby precyzyjnego ustalenia zakresu znaczeniowego pojęć zadań publicznych w kontekście zjawiska prywatyzacji tychże zadań. Autorka podjęła wartościową próbę określenia granic tejże prywatyzacji (str. 104-108) **wiążąc przedmiotowe granice z zakresem odpowiedzialności podmiotów publicznych i**

Dr hab. Prof. UŚ Michał Kania  
Wydział Prawa i Administracji  
Uniwersytet Śląski w Katowicach

4

---

tel. 502 393 160  
[michal.kania@us.edu.pl](mailto:michal.kania@us.edu.pl)

## RECENZJA

„Partnerstwo publiczno- prywatne jako metoda realizacji zadań publicznych”  
jednocześnie wskazując na konieczność zagwarantowania sobie przez te podmioty wpływu na sposób realizacji zadania przez partnerów prywatnych. Wpływ ów powinien być zdaniem Autorki zagwarantowany przez prawidłową konstrukcję umowy o partnerstwie publiczno- prywatnym i kontrolę działań sektora prywatnego. Takie podejście Autorki powoduje, iż Jej praca jest logiczna.

Na szczególną uwagę - w mojej opinii - zasługuje próba określenia charakteru prawnego i roli umowy o partnerstwie publiczno- prywatnym oraz szczegółowa analiza mechanizmów kontrolnych, jakie wiążą się z partnerstwem publiczno- prywatnym.

**B. Jasność i uporządkowany tok wywodów.** Autorka w zgrabny sposób prowadzi wywody merytoryczne. Przedstawiane przez Nią uwagi mają charakter klarowny. Układ pracy powoduje, iż zawarte w niej rozważania mają charakter uporządkowany i kaskadowy. Dwa pierwsze rozdziały pozwalają na jasne określenie zakresu pojęcia partnerstwa publiczno- prywatnego, jak również podstawowych funkcji analizowanego instrumentu prawnego. Ponadto w rozdziałach tych Autorka w sposób jasny deklaruje podstawową konstrukcję partnerstwa opierającą się na odpowiedzialności podmiotów publicznych za realizację zadań publicznych pomimo ich powierzenia partnerom prywatnym oraz determinantę współpracy publiczno- prywatnej jaką jest interes publiczny.

Rozdział trzeci klasyfikuje obowiązujące *de lege lata* rodzaje partnerstwa publiczno- prywatnego. Rozdział czwarty i piąty natomiast stanowi właściwą analizę konstrukcji prawnych wybranych przez Autorkę jako skutecznych instrumentów zapewniających efektywność partnerstwa publiczno- prywatnego.

**C. Prawidłowe wykorzystanie orzecznictwa sądowego.** Temat omówiony przez Autorkę posiada w mojej opinii niezwykle doniosły charakter praktyczny. Konfrontacja poglądów doktryny, jak również poglądów samej Doktorantki z orzecznictwem sądowym, zapadającym na gruncie realnych problemów praktycznych stanowi ciekawe studium funkcjonowania przepisów poświęconych problematyce partnerstwa

## RECENZJA

„Partnerstwo publiczno-prywatne jako metoda realizacji zadań publicznych” publiczno-prywatnego. Warto również podkreślić, iż Autorka obok orzecznictwa organów krajowych przeanalizowała również orzeczeń Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej mające bezpośredni wpływ na sposób egzekucji tekstu prawnego dotyczącego partnerstwa publiczno-prywatnego a obowiązującego w rodzimym porządku prawnym.

**D. Samodzielność intelektualną pracy.** Recenzowana praca posiada charakter samodzielny, zawierając wiele wartościowych ustaleń i wniosków autorskich. Autorka w sposób zdecydowany artykułuje swoje poglądy w kwestiach spornych, przesądzając np. o roli zasady subsydiarności /str. 32-50/, proponując szersze wykorzystanie partnerstwa publiczno-prywatnego jedynie w tych sytuacjach, kiedy będzie można racjonalnie oczekiwać, że taka forma realizacji zadania publicznego przyniesie większe korzyści aniżeli realizacja zadania w porównaniu z tradycyjnymi metodami. /str. 167/, wiążąc mechanizmy kontrolne z odpowiedzialnością jaka spoczywa na podmiotach realizujących zadania publiczne w oparciu o partnerstwo publiczno-prywatne (str. 284), czy też rekomendując pewne działania, np. w zakresie szerszego wykorzystania wyników kontroli z uwagi na przyczynienie się takiego działania do poprawy jakości podejmowanych przez strony działań. /str. 286/.

**E. Trafne wnioski końcowe.** W szczególności zgadzam się z następującymi wnioskami końcowymi.

1. W przypadkach polegających na braku środków finansowych po stronie podmiotu publicznego na sfinansowanie nowej inwestycji, partnerstwo stanowić będzie swego rodzaju antidotum i nie dość, że przyczyni się do wykonania zadania publicznego przez podmiot publiczny to pozwoli również na osiągnięcie celu publicznego. Jednakże poza skrajnymi sytuacjami, partnerstwo powinno służyć i być wykorzystywane z uwagi na to, że pozwala ono na efektywniejszą realizację zadań publicznych, wprowadzanie innowacyjnych sposobów ich realizacji, służąc przy tym

Dr hab. Prof. UŚ Michał Kania  
Wydział Prawa i Administracji  
Uniwersytet Śląski w Katowicach

6

---

tel. 502 393 160  
[michal.kania@us.edu.pl](mailto:michal.kania@us.edu.pl)

## RECENZJA

„Partnerstwo publiczno-prywatne jako metoda realizacji zadań publicznych”  
przyptywowi pieniędzy, umiejętności technicznych, organizacyjnych, zarządczych z sektora prywatnego do publicznego.

2. Partnerstwo publiczno-prywatne powinno być przede wszystkim metodą sprzyjającą wzbogacaniu obszaru realizacji zadań publicznych o nową wiedzę, umiejętności i standardy wypracowane przez sektor prywatny.

3. Obowiązek przeprowadzania obligatoryjnych analiz finansowych i prawnych, które pozwolą na ocenę tego czy w konkretnym przypadku realizacja zadania publicznego będzie metodą bardziej korzystną i gwarantującą należyte wykonanie zadania publicznego, aniżeli jego przeprowadzenie w oparciu o metodę klasyczną.

4. Partnerstwo publiczno-prywatne stanowi przykład prywatyzacji funkcjonalnej. Pomimo powierzenia partnerom prywatnym realizacji zadań publicznych odpowiedzialność za ich wykonanie spoczywa zawsze na podmiocie publicznym.

5. Partnerstwo publiczno-prywatne potwierdza tendencję wzrostu znaczenia dwustronnych form działania administracji publicznej obok istniejących dotychczas form władczych. Otwarcie się administracji na publicznej na współpracę z podmiotami prywatnymi, w zakresie realizacji zadań publicznych, wydaje się zasadne i może być uznane za cywilizacyjną konieczność.

6. Koniecznym staje się zmiana stylu administrowania. Administracja powinna być ukierunkowana na współdziałanie sektora prywatnego w realizacji ciężących na niej zadań publicznych, co jest bardzo ważne z uwagi m.in. na kryzys gospodarczy. Partnerstwo publiczno-prywatne stanowi przykład, że między interesem publicznym a prywatnym nie musi zachodzić relacja polegająca na wzajemnym wykluczaniu się.

7. Kluczowe znaczenie odpowiedzialności podmiotów publicznych za wykonanie zadań publicznych oraz kierowanie się w działaniach sektora publicznego interesem publicznym. Z tak wysłowionych priorytetów partnerstwa wynika konieczność należytego ukształtowania treści umowy o partnerstwie publiczno-prywatnym oraz stworzenia odpowiednich mechanizmów kontroli nad działaniami partnerów prywatnych.

Dr hab. Prof. UŚ Michał Kania  
Wydział Prawa i Administracji  
Uniwersytet Śląski w Katowicach

7

-----  
tel. 502 393 160  
[michal.kania@us.edu.pl](mailto:michal.kania@us.edu.pl)

## V. Uwagi o charakterze szczegółowym

Pomimo wysokiego poziomu recenzowanej rozprawy pewne kwestie, wymagają w mojej opinii uzupełnienia, bądź też doprecyzowania. Zaliczam do nich następujące wątki.

A. Postawiony na wstępie pracy przez Autorkę cel, jakim jest analiza instytucji partnerstwa publiczno-prywatnego, jako instytucji która może skutkować zdecydowanie bardziej **efektywną** realizacją zadania publicznego, przynosząc korzyści zarówno stronie publicznej, jak i prywatnej wymaga doprecyzowania w zakresie tego co Autorka rozumie przez efektywną realizację zadania publicznego. Warto również wskazać konkretne przedsięwzięcia, w których owa efektywność została wg. Autorki osiągnięta.

B. Autorka w sposób rzetelny i interesujący omówiła zagadnienia związane z umową o partnerstwie publiczno-prywatnym oraz kontrolą, traktując obie konstrukcje jako fundamentalne dla prawidłowego funkcjonowania partnerstwa publiczno-prywatnego. Istotnym jawi się pytanie, czy poza wskazanymi konstrukcjami wymienić można również inne, które składałyby się na system rozwiązań umożliwiających efektywną realizację zadań publicznych? Czy ewentualnie owe konstrukcje powinny przybrać postać rozwiązań normatywnych?

C. Szeroka analiza umowy o partnerstwie publiczno-prywatnym wraz z wartościowymi uwagami na temat jej charakteru prawnego pozostawia otwartą kwestię tego, które ze znanych prawa cywilnemu, jak również prawa administracyjnego elementów konstrukcyjnych umowy maksymalizować powinny osiągnięcie efektywności realizacji zadania publicznego przy wykorzystaniu partnerstwa publiczno-prywatnego?

D. Ważnym staje się ponadto pytanie, czy wymienione i omówione w sposób bardzo szczegółowy mechanizmy kontrolne nad realizacją przedsięwzięć



## RECENZJA

„Partnerstwo publiczno-prywatne jako metoda realizacji zadań publicznych”

**partnerstwa publiczno-prywatnego nie będą w praktyce ograniczać zainteresowania tą instytucją przez sektor prywatny?**

E. Ze względu na fakt, iż partnerstwo publiczno-prywatne jest w Polsce ciągle stosunkowo nowym i mało wykorzystywaną konstrukcją interesującym wydają się być pytania dotyczące tego, **jakie ewentualnie rozwiązania znane w Europie czy na świecie mogłyby zostać wykorzystane do zwiększenia efektywności realizacji rodzimych przedsięwzięć?**

## VI. Konkluzja

Recenzowana praca Pani mgr Anny Śniecikowskiej zawiera w swej treści oryginalne rozwiązanie zagadnienia naukowego o istotnym znaczeniu, zarówno dla teorii jak i dla praktyki. Rozprawa w mojej ocenie spełnia wymogi stawiane rozprawom doktorskim, określonym w obecnym stanie prawnym przepisami ustawy z dnia 14 marca 2003 roku o stopniach naukowych i tytule naukowym i tytule w zakresie sztuki. Rozprawa może stanowić podstawę dopuszczenia do dalszych etapów przewodu doktorskiego.

---

*Katowice, dnia 26 maja 2016 roku*



.....  
/Dr hab. Prof. UŚ Michał Kania/

Dr hab. Prof. UŚ Michał Kania  
Wydział Prawa i Administracji  
Uniwersytet Śląski w Katowicach

.....  
tel. 502 393 160  
[michal.kania@us.edu.pl](mailto:michal.kania@us.edu.pl)