

Zasadniczym tematem rozprawy a jednocześnie podstawowym zagadnieniem badawczym, jest przedstawienie instytucji partnerstwa publiczno – prywatnego jako metody realizacji zadań publicznych, z jednoczesnym wykazaniem, iż partnerstwo może być uznane za formę prywatyzacji zadań publicznych, wpisując się zarazem w model wykonywania funkcji administracji publicznej związany z nowym zarządzaniem publicznym.

W Polsce partnerstwo publiczno–prywatne regulowane jest ustawą o partnerstwie publiczno–prywatnym (dalej ustawa o ppp)¹. Powyższa ustawa posiada charakter ramowy, który w swym założeniu przedstawia odpowiednie narzędzia do realizacji przedsięwzięć, nadto stanowi spójną całość z innymi aktami prawnymi. Formuła partnerstwa publiczno – prywatnego wykształciła się, na bazie poszukiwań przez podmioty publiczne, nowych sposobów finansowania zadań publicznych oraz obok powyższego, takich sposobów realizacji zadań, które byłyby bardziej efektywne i skuteczne. Partnerstwo publiczno – prywatne można uznać za swoiste novum, w oparciu o które podmioty publiczne, realizują nałożone na nie cele publiczne. Ponadto omawiana metoda, znajduje się niejako „na styku” prawa administracyjnego i prawa cywilnego i wywołuje kontrowersje wynikające z tego tytułu. Przedmiotowa instytucja, jest zarazem przykładem użycia form o charakterze władczyim administracji, jak i nie władczyim.

Jak powyżej wskazano, tytułowe partnerstwo publiczno – prywatne, może być uznane za metodę realizacji zadania publicznego. Metoda oznacza określony sposób postępowania, który dąży do osiągnięcia zamierzonego celu. Ideą niniejszej pracy, jest ukazanie tytułowego partnerstwa, jako właśnie metody, którą podmiot publiczny świadomie wybiera celem realizacji zadania publicznego. Ponadto intencją 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, przynoszącą korzyści zarówno stronie publicznej jak i prywatnej.

Powyżej przedstawione główne zagadnienie badawcze, wymaga poszerzenia zakresu przedmiotowej rozprawy o dodatkowe tezy badawcze, odnoszące się do następujących zagadnień: pojęcia jakim jest zadanie publiczne, prywatyzacji zadań publicznych, procedur w oparciu o które, mogą być realizowane zadania publiczne, w oparciu o metodę jaką jest partnerstwo publiczno – prywatne, określenia charakteru prawnego umowy w sprawie partnerstwa publiczno – prywatnego, poprzez którą dochodzi do realizacji zadań publicznych oraz kontroli jaka występuje w partnerstwie publiczno – prywatnym.

¹ Ustawa z dnia 19 grudnia 2008 r., tekst jedn. Dz. U. z 2015 r. poz. 696 ze zm.

Mając na uwadze podstawowe założenie badawcze, zasadnym jest odwołanie się do kategorii, jaką tworzy zadanie publiczne. Niedookreślona przez prawodawcę kategoria prawna, jaką jest zadanie publiczne, jest przedmiotem partnerstwa publiczno – prywatnego. Jednakże ustawodawca nie wskazał tego wprost, używając określenia „przedsięwzięcie” na przedmiot partnerstwa. Dlatego też koniecznym jest ustalenie zakresu tegoż pojęcia w odniesieniu do instytucji będącej przedmiotem rozprawy.

W następnej kolejności, zasadnym jest nawiązanie do zjawiska prywatyzacji zadań publicznych. Prywatyzacja będąc zjawiskiem wielopoziomowym i czynnikiem sprzyjającym eliminacji monopolu państwa we wszystkich dziedzinach życia może być niewątpliwie wiązana z partnerstwem publiczno – prywatnym. Co więcej, niniejsza rozprawa ma na celu ukazanie omawianego zjawiska w kontekście partnerstwa publiczno – prywatnego, z jednoczesną próbą wskazania, że partnerstwo będąc nową metodą realizacji zadań publicznych, może być kwalifikowane jako jedna z form prywatyzacji.

Przedstawienie partnerstwa publiczno – prywatnego jako metody, dzięki której administracja może realizować ciężące na niej zadania publiczne, niewątpliwie wymaga również charakterystyki tejże. Jak wskazano powyżej, metoda jest sposobem osiągnięcia wytyczonego celu, w przypadku tytułowej instytucji, do realizacji zadania dochodzi poprzez procedury, które ją tworzą. W oparciu o nie, podmiot publiczny może realizować zadanie publiczne, poprzez partnerstwo z wykorzystaniem trzech „modeli”, jakie wprowadził ustawodawca na gruncie ustawy o partnerstwie publiczno - prywatnym. Przedmiotowe procedury są do siebie zbliżone, z uwagi na to, że akty prawne, które zawierają ich szczegółowe regulacje są częścią systemu zamówień publicznych. Tym samym, wartym zaznaczenia jest również wskazanie, jakie podstawowe cele systemu, są przez nie realizowane.

Środkiem umożliwiającym realizację konkretnego zadania publicznego, wykonywanego za pomocą ww. metody, jest umowa o partnerstwie publiczno – prywatnym. Wobec szeroko diskutowanego w doktrynie jej charakteru prawnego, zasadnym wydaje się próba określenia cech, które ją charakteryzują. Powyższe nastąpi, poprzez odniesienie się do modelu umowy administracyjnej oraz cywilnoprawnej tak, aby w dalszej kolejności dokonać „umiejscowienia” przedmiotowej umowy w systemie prawa wraz z określeniem cech ją wyróżniających i jednoczesnym ukazaniem, że poprzez realizację umowy następuje realizacja zadania publicznego.

Z uwagi na to, że przedmiotem partnerstwa jest realizacja zadania publicznego, poprzez którą podmioty publiczne gospodarują środkami mienia publicznego, ważnym elementem jaki należy poddać charakterystyce, jak i próbie oceny, jest kontrola w partnerstwie publiczno – prywatnym. Powyższe uzasadnia poniekąd również skomplikowany charakter przedsięwzięć realizowanych w oparciu o przedmiotową metodę, długoletni okres ich realizacji oraz wielowymiarowość. Z uwagi na powyższe, kontrola jest nieodzownym elementem jaki winien „towarzyszyć” wypełnianiu powinności państwa w przedmiocie realizacji zadań w oparciu o partnerstwo. Wobec czego w niniejszej rozprawie, ukazana zostanie charakterystyka zjawiska jakim jest kontrola wraz z próbą oceny modelu kontroli jaki występuje w partnerstwie.

Ponadto, w uwagi na to, że problematyka niniejszej pracy stanowi przedmiot regulacji prawa wspólnotowego, zasadnym wydaje się nawiązanie do rozwiązań prawnych, funkcjonujących w krajach UE gdzie partnerstwo publiczno – prywatne ma swoją genezę.

Rozdział pierwszy, poświęcony będzie uwarunkowaniom historycznym, prawnym oraz aksjologicznym partnerstwa publiczno – prywatnego. Rozdział ten ukazywał będzie genezę przedsięwzięć realizowanych w ramach współpracy między sektorem prywatnym a publicznym w Polsce i Europie, ze wskazaniem na teoretyczne uwarunkowania koncesji, stanowiącej „załączek” instytucji partnerstwa publiczno – prywatnego. Zdefiniowane w nim zostanie pojęcie partnerstwa publiczno - prywatnego w prawie polskim i prawie unijnym. Oraz nawiązanie w kontekście tytułowej instytucji do zasad oraz wartości wskazanych przez Konstytucję RP.

Rozdział drugi przedstawiał będzie omówienie kluczowych dla pracy pojęć takich jak: zadanie publiczne ze wskazaniem na jego podmiotowy i przedmiotowy aspekt, zjawisko jakim jest prywatyzacja, jej granice, formy, przyczyny i cele, w odniesieniu do instytucji partnerstwa publiczno – prywatnego.

Rozdział trzeci ukazywał będzie modele realizacji zadania publicznego w oparciu o metodę jaką jest partnerstwo publiczno – prywatne w zależności od przyjętego przez podmiot publiczny sposobu wynagradzania partnera prywatnego. I tak omówione zostaną odpowiednio procedury realizacji zadania poprzez metodę jaką jest partnerstwo, w oparciu o klasyczne zamówienie publiczne, koncesję jak również procedurę z art. 4 ust. 3 ustawy o ppp. Przedmiotowy rozdział będzie również zawierał porównanie ww. modeli realizacji zadania publicznego do metody tradycyjnej ich realizacji.

Rozdział czwarty będzie próbą, ustalenia charakteru prawnego umowy w sprawie partnerstwa publiczno – prywatnego, na podstawie której dochodzi do zlecenia zadań publicznych podmiotom prywatnym. Kwalifikacja jej charakteru prawnego nastąpi poprzez jej porównanie z modelem umowy administracyjnej i cywilnoprawnej. Powyższe ma służyć zdefiniowaniu cech umowy w sprawie partnerstwa publiczno – prywatnego oraz umiejscowienia jej w systemie prawa.

Przedmiotem rozdziału piątego będzie przedstawienie instytucji kontroli jaka występuje podczas, jak i po wykonaniu zadania publicznego w ramach partnerstwa publiczno prywatnego. Wskazane zostaną jej funkcje, cele oraz rodzaje. Nadto tytułowy rozdział, będzie również przedstawiał podmioty jakie sprawują kontrolę, w zależności od przyjętego przez podmiot publiczny modelu wynagradzania partnera prywatnego.

W rozprawie podstawowym instrumentem badawczym, jest metoda dogmatyczno - prawna, która polega na analizie powszechnie obowiązującego prawa. Przede wszystkim poprzez analizę aktów prawnych o charakterze ustrojowym i ustawowym.

Przedmiotowa metoda bazować będzie również na opiniach wskazywanych w literaturze przedmiotu jak i stanowiskach wyrażanych w orzecznictwie sądowym oraz sądowno - administracyjnym.

W oparciu o powyższą metodę badawczą, dokonano analizy instytucji partnerstwa publiczno – prywatnego, jako metody służącej realizacji zadań publicznych. Przedmiotem badań, w oparciu o ww. metodę było również pojęcie: zadania publicznego, prywatyzacji, umowy w sprawie partnerstwa publiczno – prywatnego oraz zjawiska kontroli.

W niniejszej rozprawie wykorzystano również metodę historyczną oraz komparatystyczną.

Pierwsza z powyżej wymienionych, opierała się na procesie badania metody, jaką jest instytucja partnerstwa publiczno – prywatnego, procedurach realizacji zadań publicznych oraz umowy w sprawie partnerstwa publiczno - prywatnego.

Natomiast analiza komparatystyczna opierała się głównie na odwołaniu (w odniesieniu do pojęcia jakim jest partnerstwo publiczno – prywatne oraz umowa w sprawie ppp) do rozwiązań przyjętych na bazie francuskiego porządku prawnego i poglądach przedstawicieli nauki prawa niemieckiego. Ponadto z uwagi na interdyscyplinarny charakter tytułowej metody, jaką jest partnerstwo publiczno – prywatne, w niniejszej rozprawie znajdują się również odwołania do ekonomicznego aspektu omawianej metody.