

prof. dr hab. Grzegorz Łaszczyca

Instytut Nauk Prawnych, Wydział Prawa i Administracji, Uniwersytet Śląski w Katowicach

Kierownik Zespołu badawczego instytucji prawa administracyjnego procesowego

Recenzja

rozprawy doktorskiej mgr. Pawła Stokłosa

„Zastosowanie partnerstwa publiczno-prywatnego w wykonywaniu zadań własnych gminy”,

przygotowanej w Katedrze Prawa Publicznego – Zakładzie Prawa Administracyjnego i Nauki Administracji Wyższej Szkoły Prawa i Administracji Rzeszowskiej Szkoły Wyższej, pod kierunkiem dr hab. Zbigniewa Czarnika, profesora Rzeszowskiej Szkoły Wyższej

Rzeszów 2024, ss. 318.

I. Uwagi ogólne.

1. Jednym z podstawowych elementów konstrukcyjnych samorządu terytorialnego, wyznaczających jego istotę, jest powierzenie jednostce samorządu terytorialnego określonych zadań publicznych, nadając im charakter zadań własnych tej jednostki. Zakres tych zadań, uwzględniający zasadę pomocniczości, wymaga różnego ukształtowania w odniesieniu do poszczególnych jednostek samorządu terytorialnego. Powierzenie szerokiego katalogu zadań publicznych podstawowej jednostce samorządu terytorialnego, czyli gminie, wymaga przyjęcia przez ustawodawcę rozwiązań prawnych zapewniających realne ich wykonywanie. Zabezpieczenie tej realności zależy od trafności unormowania dwóch sfer. Pierwszą z nich stanowi obszar form prawnych i instytucjonalnych realizowania zadań publicznych, których szerokie ukształtowanie ma bezpośredni wpływ na sprawne wykonywanie zadań publicznych. Pojawia się w tym zakresie m.in. pytanie, czy zadania te mogą być wykonywane wyłącznie w formach prawa publicznego, czy mogą być także realizowane w formie prowadzenia działalności gospodarczej, czy też dla ich osiągnięcia mogą być stosowane formy łączące element publiczny z prywatnym. Sfera druga to problem finansowania zadań publicznych. Również i w tym zakresie konieczne jest poszukiwanie przez ustawodawcę rozwiązań

optymalnych. Można oczywiście przyjąć założenie, że realizacja zadań własnych może odbywać się wyłącznie w oparciu o środki publiczne. Rozwiązanie takie może być jednocześnie traktowane jako przejrzyste. Może być ono jednak ograniczającym możliwości szerokiego realizowania zadań własnych. Wykorzystanie innych źródeł współfinansowania zadań, w tym prywatnych, zakres ten może poszerzyć. Prawne wprowadzenie instrumentów umożliwiających wykonywanie zadań publicznych przez podmioty o różnym statusie znajduje zatem usprawiedliwienie tak w interesie społecznym, jak i gospodarczym. Konstrukcja tych rozwiązań wymaga ich łącznego uwzględnienia i według tych kryteriów konieczna jest ich ocena. Jednym z instrumentów o takim charakterze jest partnerstwo publiczno-prywatne. Ma ono już określoną tradycję prawną w polskim porządku prawnym, choć zakres jej rzeczywistego wykonania jest wciąż niewielki.

2. Instytucja partnerstwa publiczno-prywatnego spotkała się już ze sporym zainteresowaniem nauki prawa publicznego tak w ujęciu ogólnym, jak i w zakresie zagadnień szczegółowych. Prezentowana jest zarówno w opracowaniach systemowych, komentarzach do ustawy, jak i w monografiach poświęconych wybranym aspektom jej stosowania w oznaczonych sferach, a także w publikacjach artykułowych. Problematyka instytucji partnerstwa publiczno-prywatnego nie została natomiast dotychczas odniesiona wprost i kompleksowo do materii wykonywania zadań własnych gminy. Recenzowana rozprawa doktorska Pana Pawła Stokłosy wypełnia wskazany obszar w polskiej literaturze prawniczej. Podejmuje kwestie ważne tak dla warstwy normatywnej wskazanej instytucji, jak i doniosłe dla praktyki jej stosowania. W tym ostatnim wymiarze instytucja ta uzyskuje zaś powoli zastosowanie. Autor podejmuje próbę odpowiedzi na niektóre pytania, uprzednio trafnie sformułowane, powstające w obu tych warstwach. Wybór tematu rozprawy zasługuje w rezultacie na wysoką ocenę, a prowadzone rozważania i czynione spostrzeżenia porządkują określone problemy badawcze instytucji partnerstwa publiczno-prywatnego i zadań gminy.

3. Podstawową metodą badawczą przyjętą w recenzowanej pracy jest metoda dogmatyczna, zmierzająca do ustalenia treści norm prawnych oraz wskazania istniejących pomiędzy nimi związków. W szczególności Doktorant podejmuje udaną próbę ukazania

tych związków w kontekście instytucji partnerstwa publiczno-prywatnego oraz zadań własnych gminy. Zastosowanie i wykorzystanie metody podstawowej wymaga pozytywnej oceny. Druga z wykorzystanych to metoda badań empirycznych. Autor rozprawy sięga bowiem do przykładów realizacji zadań własnych gminy w oparciu o konstrukcję partnerstwa publiczno-prywatnego. Omawia konkretne przykłady jej stosowania. Trafnie dzieli te przykłady z zastosowaniem kryterium przedmiotowego, nawiązującego do różnych postaci zadań własnych gminy. Element empiryczny w pracy wynika także z wykorzystania poglądów orzecznictwa sądowego. Z uwagi na istotę badanej instytucji oraz jej nieliczne zastosowanie w praktyce judykatura nie wypowiada się w stosunku do niej bezpośrednio, natomiast czyni w stosunku do materii zadań gminy. W tym zaś aspekcie Doktorant wykorzystał określoną grupę wypowiedzi judykatury w postaci orzecznictwa trybunalskiego, Sądu Najwyższego, Naczelnego Sądu Administracyjnego oraz wojewódzkich sądów administracyjnych. Odnotowania wymaga wykorzystana w pracy metoda historycznoprawna. Autor podjął w wąskim zakresie wątek genezy partnerstwa publiczno-prywatnego, poszukując jego źródeł już w starożytnym Rzymie oraz wskazując niektóre jego przejawy w kolejnych wiekach. W niewielkim także zakresie rozprawa opiera się na metodzie prawnoporównawczej. Poza nielicznymi uwagami dotyczącymi przykładów z obcych systemów prawnych (m.in. francuskiego czy brytyjskiego) oraz rozwoju w tym zakresie prawa europejskiego nie podjęto w pracy próby wykorzystania innych rozwiązań prawnych dla ich porównania z polskim modelem partnerstwa publiczno-prywatnego.

4. Układ rozprawy doktorskiej oceniam jako prawidłowy. Również systematyka merytorycznej warstwy pracy zasługuje w ogólności na ocenę pozytywną, z pewnymi zastrzeżeniami niż wskazanymi. Porządkuje bowiem poszczególne zagadnienia badawcze, nie tylko w warstwie całościowej, ale i w obrębie każdego szczegółowego problemu badawczego. We wstępie do pracy Doktorant sformułuje jej cel i założenia. Zgłasza pogląd/pytanie o prawnych barierach i ich wpływie na dynamiczny rozwój instytucji partnerstwa publiczno-prywatnego na poziomie zadań własnych gminy (s. 10), a w treści pracy i sformułowanych wnioskach pogląd ten weryfikuje.

Pozytywna ogólna ocena systematyki rozprawy nie oznacza braku jakichkolwiek wątpliwości. Pierwsze dotyczą materii doniosłej, która zdaniem recenzenta powinna być

bardzo wyraźnie wyeksponowana w postaci osobnego fragmentu pracy. W kilku miejscach rozprawy Doktorant podejmuje zagadnienie umowy o partnerstwie publiczno-prywatnym w różnych jej aspektach (np. s. 228 i n.), natomiast nie odnosi tej podstawowej dla tytułu pracy formy działania do podejmowanej i wyodrębnianej powszechnie w prawie administracyjnym materii prawnych form działania administracji publicznej. W rozprawie doktorskiej o takim zakresie konieczne wydaje się udzielenie odpowiedzi na kilka pytań, w szczególności, czy sama instytucja partnerstwa czy tylko zawierana w tym zakresie umowa stanowią postać formy działania administracji publicznej (na stronie 159 Autor wyraża pogląd, że partnerstwo jest formą działania administracji publicznej), czy udział podmiotu prywatnego nie eliminuje podejmowanych czynności z grupy tych form, czy wreszcie, jaki jest stosunek tej formy do innych postaci zaliczanych w nauce prawa do form działania administracji publicznej, zarówno prawnych, jak i faktycznych. Rozwiązaniem tych wątpliwości mógłby być osobny fragment rozprawy dotyczący umowy zawieranej w ramach partnerstwa publiczno-prywatnego w systemie form działania administracji publicznej. Wydaje się to konieczne także z tego względu, że Doktorant w różnych miejscach pracy sięga do problemu charakteru prawnego umowy o partnerstwie publiczno-prywatnym oraz rozgranicza ją od porozumienia administracyjnego. Drugi problem to kwestia ewentualnego wykorzystania teoretycznego narzędzia badawczego w postaci instytucji prawnej. Regulacja partnerstwa wraz z jego elementami konstrukcyjnymi w pełni uzasadnia potrzebę zbudowania instytucji prawnej partnerstwa publiczno-prywatnego. Pewnej uwagi wymaga także tytuł rozdziału IV rozprawy, w którym Autor eksponuje element „zasad funkcjonowania partnerstwa”. Tylko niektóre z podjętych w nim problemów można w pełnym zakresie zaliczyć do „zasad”. Rozważyć należy, czy materia ta nie powinna być nazwana elementami prawnymi (konstrukcyjnymi) instytucji partnerstwa publiczno-prywatnego.

5. Doktorant realizuje w pracy wymogi wynikające z zasad proporcjonalności i kompletności podjętych problemów badawczych. Poszczególne tematy badawcze prezentuje w sposób wyważony i oparty na określonej argumentacji. Nie podejmuje ocen częściowych, natomiast zgłasza wnioski końcowe, znajdujące oparcie w badaniach zawartych w części merytorycznej pracy. Zasadniczo wymagają one akceptacji, zwłaszcza w kwestiach nadmiernej regulacji niektórych postaci partnerstwa, kosztów związanych

z finansowaniem czy też możliwości jej wykorzystywania tylko w odniesieniu do części zadań gminy. Czy jednak wadą tej instytucji jest niska popularność? To raczej skutek przyjętej konstrukcji prawnej i wiążących się z nią zagrożeń powoduje niewielkie nią zainteresowanie.

6. Rozprawa napisana jest poprawnym, dojrzałym językiem, z nielicznymi uchybieniami (np. „Agapowicz”, zamiast „Agopszowicz” – s. 51). Jest to jednocześnie język przejrzysty. Praca została należycie udokumentowana. Obejmuje ponad 240 pozycji literatury, w tym kilka pozycji literatury obcej. Jest to literatura nie tylko obszaru prawa samorządu terytorialnego i prawa publicznego gospodarczego, ale także z zakresu prawa konstytucyjnego, administracyjnego, cywilnego, europejskiego oraz teorii prawa. Doktorant sięga także do niektórych pozycji z zakresu nauk ekonomicznych. Uwzględnia również poglądy judykatury, aktualne w szczególności w zakresie zadań gminy, w tym i jej zadań własnych.

W sferze redakcyjnej zwrócić należy uwagę na problem podziału wewnętrznego pracy, a ściślej jego oznaczania. W poszczególnych rozdziałach pojawiają się bowiem na wstępie fragmenty, które nie są numerowane.

7. Pierwszy fragment rozprawy ma charakter wprowadzający do istoty partnerstwa publiczno-prywatnego. W ramach procesów zachodzących w związku ze zmianami ustrojowymi Autor podejmuje próbę umieszczenia w nich instytucji partnerstwa publiczno-prywatnego. Poszukuje znaczenia językowego tego pojęcia oraz wyodrębnia poszczególnego jego elementy konstrukcyjne, wykorzystując w tym zakresie także doświadczenia historyczne oraz rozwiązania wynikające z prawa europejskiego. Akcentuje problem organów publicznych, partnera prywatnego, usług, w tym usług publicznych oraz ich urynkowienia. Wyjaśnia pojęcia działalności gospodarczej i składników majątkowych. Charakteryzuje różne ujęcia partnerstwa, w tym celowościowe, konsensualne czy legalistyczno-instytucjonalne. Właściwie wyodrębnia i podkreśla materię zadań publicznych. Ich wyszczególnienie opiera na podstawowym kryterium odpowiedzialności za realizację zadania. Ujęcie takie skłania do pytania czy jest to kryterium jedyne, a w szczególności, czy treść zadania nie powinna stanowić doniosłego wyznacznika jego charakteru. Autor nawiązuje wprowadzić do kryterium „celu państwa”,

jednak aktualne pozostaje pytanie, czy istoty tych zadań nie można poszukiwać m.in. w zasadach konstytucyjnych. W granicach zagadnień ogólnych Doktorant trafnie postrzega zagadnienie prywatyzacji zadań publicznych. Ukazuje jego istotę, podłoże i poszczególne postacie. Czyni trafne spostrzeżenia co do relacji partnerstwa publiczno-prywatnego do form prywatyzacji zadań publicznych, zwłaszcza w przypadku szerokiego rozumienia tej ostatniej. Stawia także celne pytania o charakter zadania publicznego po jego powierzeniu podmiotowi prywatnemu.

Drugi rozdział pracy obejmuje zagadnienia zadań własnych gminy. Autor poprawnie poszukuje ich podstaw prawnych, w tym konstytucyjnych. Przyjmuje także uznane w nauce cechy wykorzystywane do ich wyodrębniania. Dostrzega domniemania dotyczące zakresu działania gminy, podejmuje problem kategorii „zaspokajania zbiorowych potrzeb” oraz wskazuje szczegółowe podstawy prawne zadań własnych gminy. Sięga do poprawnych kryteriów klasyfikacji zadań własnych gminy, podkreślając w konkluzji ich umowny wymiar. Osobną uwagę poświęca zagadnieniom form realizacji zadań własnych gminy. Niektóre z wyodrębnionych postaci nasuwają wątpliwości (czy jest taką formą np. inicjatywa lokalna – czy raczej jest to instrument wspomagający). W ramach tego zagadnienia przedstawia niektóre przykłady zadań własnych regulowanych przepisami szczególnymi (np. problem odbioru odpadów komunalnych, publicznego transportu zbiorowego), wiążąc z nimi formy ich wykonywania, w tym zakładu budżetowego czy też zawierania umów cywilnoprawnych. Podejmuje dalej problem gospodarki komunalnej i związanej z tym pojęciem kategorii zadań publicznych o charakterze gospodarczym. Trafnie przyjmuje, że nie wszystkie aktywności mieszące się w zakresie gospodarki komunalnej stanowią zadania z zakresu użyteczności publicznej. Ukazuje relację gospodarki komunalnej do pojęcia działalności gospodarczej, dokonując wnikliwej oceny tego ostatniego pojęcia. Doktorant podejmuje także zagadnienie odpowiedzialności za realizację zadań własnych gminy. Prezentuje różne jej sfery, nie zawsze w oparciu o wyczerpujące i spójne kryteria. Można tu w części dostrzec podział w oparciu o źródło odpowiedzialności, lecz nie jest ono precyzyjnie ujęte (określone normy konstytucyjne mają różny charakter – tak cywilnoprawny, jak i publicznoprawny). Właściwe charakteryzuje odpowiedzialność w oparciu o normy konstytucyjne oraz wynikające z przepisów k.c. Można rozważyć, czy wyodrębniona materia odpowiedzialności administracyjnej nie powinna być omówiona łącznie

z podjętym dalej zagadnieniem nadzoru na działalnością gminy, zwłaszcza że koncentruje się na określonych środkach nadzoru.

Rozdział III rozprawy stanowi próbę teoretycznego ujęcia partnerstwa publiczno-prywatnego. Po szerokim wprowadzeniu do genezy tej instytucji oraz jej uwarunkowań wynikających z prawa europejskiego, Doktorant podejmuje próbę ustalenia celów i funkcji partnerstwa. Ciekawym fragmentem tej części pracy jest prezentacja różnych ogólnych modeli partnerstwa (np. BOT, DBFO, BOO, BTL czy BOR), z wyraźnym podkreśleniem tych, które funkcjonują w praktyce. Podkreśla to – co Autor zauważa – dużą elastyczność tej instytucji. Pozytywnej oceny wymagają uwagi związane z zaletami i wadami stosowania partnerstwa publiczno-prywatnego, w tym dostrzeżony problem równoważenia możliwości zwiększania potencjału inwestycji publicznych z odpowiedzialnością pozostającą po stronie podmiotu publicznego. Nie wszystkie sformułowane w rozprawie zalety tej instytucji wydają się w pełni przekonujące. Problem zapewnienia jakości usług czy też wykorzystania zasobów może być także charakterystyczny dla podmiotów publicznych działających w dopuszczalnych formach gospodarczych. Nie przekonuje stanowisko, że wadą tej konstrukcji jest jej niska popularność, w tym uwarunkowana niską świadomością prawną społeczeństwa. To raczej skutek wynikający z określonych przyczyn (np. przyjętej konstrukcji prawnej i wprowadzonych ograniczeń), niż wada samej formuły. Inne wady wymienione w pracy (s. 145) wymagają aprobaty, z zastrzeżeniem, że raczej należy je postrzegać w kategorii „zagrożeń”. Pozytywnej oceny wymaga także fragment ukazujący bariery i zagrożenia związane z wykorzystywaniem partnerstwa publiczno-prywatnego w realizacji zadań własnych gminy. Podjęta w tym rozdziale rozprawy materia wpływu zasad konstytucyjnych na funkcjonowanie partnerstwa publiczno-prywatnego mogłaby zostać wyraźnie wydzielona w kategorii wyznaczania granic jej stosowania. W pełni trafne są podjęte w tym zakresie rozważania dotyczące samej umowy o powierzenie realizacji zadania publicznego. Autor słusznie wskazuje na ograniczenia co do zasady swobody umów w określonych obszarach. Trafne jest także zgłoszone przez Doktoranta pytanie o zakres wykorzystania instytucji partnerstwa do wykonywania zadań własnych gminy oraz sformułowana konkluzja. Wykorzystując kryterium władztwa administracyjnego jako wykluczające zadanie własne gminy z możliwości jego wykonywania z wykorzystaniem instytucji partnerstwa, Doktorant właściwie wydziela pozytywne kategorie zadań możliwe do realizacji. W oparciu o ujęcie przedmiotowe

dokonuje ciekawego przeglądu różnych postaci projektów i inwestycji realizowanych w gminach na obszarze całego kraju, podkreślając w każdym przypadku przyjętą formułę partnerstwa i zasady realizacji z rozłożeniem na poszczególnych partnerów.

Jak już wyżej podkreślono, rozdział IV pracy koncentruje się na aspektach konstrukcji normatywnej instytucji partnerstwa publiczno-prywatnego, ujętych w tytule jako „zasady”. W części tej można dostrzec określone zasady, jednak są w istocie ukierunkowane procesowo. Doktorant dokonuje poprawnej charakterystyki czynności podejmowanych w celu zawarcia umowy, wyodrębniając w szczególności grupę czynności wstępnych, omawiając zagadnienia wyboru partnera oraz kwestie wyboru najkorzystniejszej oferty. Stawia w tym zakresie trafne pytania dotyczące m.in. stosowanych trybów wyboru partnera prywatnego, aprobując w szczególności znaczenie trybów negocjacyjnych. Podkreśla otwarty katalog kryteriów oceny ofert. Do swoistej materii zasad normatywnych można także zaliczyć podjęty przez Autora aspekt (zasadę) kontroli realizacji umowy o partnerstwie publiczno-prywatnym wykonywanej przez podmiot publiczny. Pozostałe kwestie w tej części rozprawy mają już wymiar elementów podstawowych instytucji partnerstwa. Doktorant akcentuje charakter prawny i konstrukcję umowy o partnerstwie publiczno-prywatnym, omawia zagadnienie wkładu własnego jako istotnego elementu tej umowy oraz porusza kwestie podmiotu finansującego. Umieszcza w tym rozdziale również zagadnienia zinstytucjonalizowanych form partnerstwa publiczno-prywatnego, koncentrując uwagę na spółce kapitałowej jako mechanizmie wykonywania partnerstwa publiczno-prywatnego.

Ostatni rozdział pracy, ujęty w formule instytucjonalnych zabezpieczeń funkcjonowania partnerstwa publiczno-prywatnego, podejmuje zagadnienie instrumentów „nadzorczych” stosowanych w realizacji partnerstwa. Porusza m.in. istotę instrumentu informacyjnego w postaci obowiązku wykonywanego w stosunku do ministra właściwego do spraw rozwoju regionalnego. Sięga także do mechanizmu ostrożnościowego, który dotyczy jednak innych podmiotów niż jednostek samorządu terytorialnego. Sporo miejsca poświęca zgodzie ministra właściwego do spraw finansów publicznych na wykorzystanie kwoty przekraczającej 100 000 000 zł z budżetu państwa na sfinansowanie przedsięwzięcia w ramach partnerstwa publiczno-prywatnego. Trafnie podkreśla problem rodzajów ryzyka oraz czynników uwzględnianych przy ich ocenie, ujmując je

w kategoriach elementów efektywnej realizacji przedsięwzięcia partnerstwa publiczno-prywatnego.

Rozprawę kończą wnioski wynikające z przeprowadzonej oceny samej konstrukcji prawnej instytucji partnerstwa publiczno-prywatnego, jak i jej wykorzystywania i funkcjonowania w praktyce jednostek samorządu terytorialnego. Sformułowane wnioski są wyważone i odpowiadają zgłoszonej na wstępie przez Doktoranta hipotezie. Zawierają rzeczową ocenę instytucji partnerstwa publiczno-prywatnego, w szczególności ukazują jej zalety i wady. Przytoczone oceny są nie tylko powtórzeniem spostrzeżeń i wniosków wcześniej już sformułowanych w nauce prawa oraz zgłaszanych w praktyce, ale wynikają także z przemyśleń Doktoranta i jego własnych poglądów. Doniosłą wartością tej części pracy jest propozycja zmian ustawodawczych w kilku wydzielonych obszarach, tak w zakresie instytucji partnerstwa wykorzystywanej dla realizacji zadań własnych, jak i poza tą sferą.

Recenzowana praca zasługuje w ogólności na pozytywną ocenę, tak co do ustaleń teoretycznych, jak i podjętych ocen w sferze praktycznego wykorzystania instytucji partnerstwa publiczno-prywatnego. Doktorant prowadzi badania i czyni ustalenia przyjmując dla nich właściwy kierunek - od zagadnień ogólnych do szczegółowych. Zachowuje niezbędne proporcje. Jak wyżej już wskazano, nie unika także formułowania własnych ocen. Wykorzystuje trafne źródła, zwykle w postaci regulacji prawnych, ale także poglądy judykatury czy też doświadczenia praktyczne.

II. Uwagi szczegółowe.

W ramach uwag szczegółowych zasygnalizowania wymaga kilka problemów o różnym charakterze, także polemicznym.

1. W części pracy ukierunkowanej na badania „modelowe” (rozdział III) nie jest właściwe prezentowanie danych statystycznych wykazujących marginalne znaczenie polskiego rynku partnerstwa (s. 150-154). Spostrzeżenie to ma oczywiście swoją wartość, jednak powinno być podniesione w innej części rozprawy.

2. Sformułowanie „ilość projektów” (s. 176) nie jest poprawne. Projekty są policzalne, a zatem „liczba projektów”. Poprawy wymaga także zwrot „z istotnego na poziomie rozważań o istotności (...)” – s. 269.
3. Zdaniem Doktoranta, umowa o partnerstwie publiczno-prywatnym jest umową cywilnoprawną. Nasuwa się pytanie, czy nie ma ona jednak pewnych cech umowy mieszanej, mającej także wymiar publicznoprawny. Czy za tym ostatnim nie przemawiają w szczególności takie elementy jak uczestniczący w niej podmiot publiczny i rodzaj wykonywanego zadania? Czy rzeczywiście brak kontroli wykonywanej przez sądy administracyjne przesądza o jej cywilnoprawnym charakterze?
4. Doktorant podejmuje w rozprawie problem domniemania zakresu działania gminy (właściwości gminy) w granicach wskazanych w art. 6 ustawy o samorządzie gminnym, wraz z kompetencją do podejmowania w tych granicach rozstrzygnięć. Wyznaczając granice zadań własnych możliwych do realizacji w postaci partnerstwa publiczno-prywatnego, wyłącza z nich te, które są realizowane przez władztwo administracyjne. Kierunek ten jest trafny, jednak skłania do pytania, czy w ramach realizacji partnerstwa, w niektórych jego postaciach, możliwe byłoby stosowanie prawnych władczych form działania właściwych dla organów administracji publicznej, w tym formy aktu administracyjnego.
5. Trafne są spostrzeżenia Doktoranta dotyczące zagrożeń realizacji partnerstwa publiczno-prywatnego w związku z sytuacjami kryzysowymi, w tym pandemii (s. 185). Autor zwraca uwagę na możliwy proces rekomunikacji jako obejmujący „zwrotne” przejmowanie przez podmioty publiczne zadań uprzednio zleconych partnerom prywatnym. Dostrzega zagrożenia w postaci wykorzystywania przez podmioty publiczne modeli alternatywnych w stosunku do instytucji partnerstwa.
6. Szerszej uwagi wymagała w rozprawie kwestia ponownego wyboru partnera prywatnego. Fragment ten mógłby porządkować kolejno problem przesłanki

ponownego wyboru, stosowanego trybu wyboru oraz skutków wyboru. Doktorant elementy te w istocie tylko sygnalizuje.

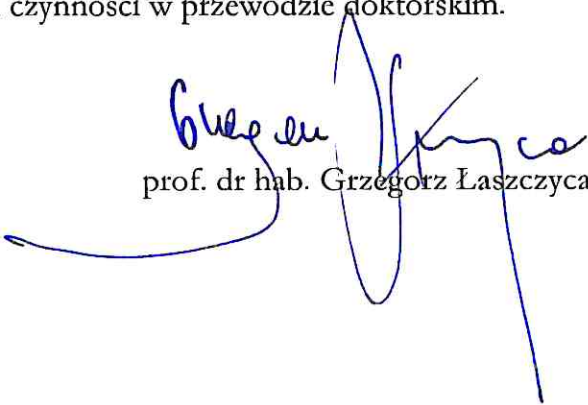
7. Doktorant twierdzi, że przedmiotem nadzoru jest działalność samorządu terytorialnego we wszystkich jej przejawach (s. 109). Wydaje się, że jest to pogląd nieprecyzyjny. Nadzór nad działalnością samorządu terytorialnego przyjmuje wymiar nadzoru prawnego także w tym znaczeniu, że ingerencja nadzorcza wymaga podstawy prawnej i legalnego środka nadzoru. Już te założenia sprzeciwiają się możliwości objęcia nadzorem wszelkich przejawów działalności. Taki kierunek może dotyczyć kontroli. Ta ostatnia może mieć, choć nie zawsze ma, wymiar pełny.
8. Szerzej uwagi wymagałby w rozprawie problem ochrony praw jednostki, w szczególności mieszkańca gminy bądź określonych grup mieszkańców, w przypadku wykonywania zadań własnych gminy z wykorzystaniem partnerstwa publiczno-prywatnego. Pojawia się pytanie, czy ochrona ta jest taka sama, czy węższa, a dalej, czy należy ją postrzegać w kategoriach ochrony cywilnoprawnej, czy też powinna mieć powszechny wymiar publicznoprawny.

III. Konkluzja.

Przedstawione powyżej uwagi ogólne i szczegółowe, w zasadniczej części o charakterze polemicznym lub technicznym, nie umniejszają pozytywnej oceny merytorycznej rozprawy. Stanowi ona oryginalne rozwiązanie problemu naukowego. Stwarza jednoznaczną podstawę do podkreślenia, że Doktorant wykazuje ogólną wiedzę teoretyczną w dyscyplinie nauki prawne oraz posiada umiejętność samodzielnego prowadzenia pracy naukowej. Rozprawa doktorska Pana Pawła Stokłosa spełnia zatem wymagania określone w art. 187 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 20 lipca 2018 r. Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce (Dz. U. z 2024 r., poz. 1571 ze zm.).

Wnoszę zatem o podjęcie dalszych czynności w przewodzie doktorskim.

Katowice, dnia 24 października 2024 r.


prof. dr hab. Grzegorz Łaszczyca

