Prof. nadzw. dr hab. Jan Jeżewski

Wyższa Szkoła Finansów i Zarządzania
w Warszawie

Recenzja rozprawy doktorskiej

mgr Olgi Schneider na temat: *Partnerstwo publiczno-prywatne na przykładzie samorządu terytorialnego w Polsce i Kazachstanie,* Wrocław 2016, 266 ss.

Rozprawa doktorska mgr Olgi Schneider została napisana w Instytucie Nauk Ekonomicznych na Wydziale Prawa, Administracji i Ekonomii Uniwersytetu Wrocławskiego pod kierownictwem naukowym prof. dr hab. Urszuli Kaliny-Prasznic. Temat obejmuje zagadnienia o doniosłym znaczeniu praktycznym, wymagające złożonego, wyspecjalizowanego warsztatu metodologicznego i teoretycznego. Można na wstępie podkreślić, że Autorka podjęła to trudne wyzwanie z powodzeniem, otwierając szeroką płaszczyznę dyskusji naukowej. Główne pytanie badawcze dotyczy szans i barier rozwoju tej formy partnerstwa międzysektorowego wobec niedostatków regulacji prawnej, a także braku zdecydowanej wspierającej aktywności decydentów publicznych. Odpowiedź „wymaga identyfikacji i określenia charakteru relacji pomiędzy sektorem publicznym i prywatnym w ramach partnerstwa publiczno-prywatnego" w obu krajach wymienionych w tytule pracy, przy czym w ujęciu szczegółowym chodzi o relacje między samorządem terytorialnym a partnerem prywatnym. Usytuowanie problemu badawczego na poziomie samorządu terytorialnego wiąże się z koniecznością odniesienia się m.in. do ustroju administracji terytorialnej w Polsce i Kazachstanie i jej udziału w realizacji zadań publicznych oraz, przede wszystkim, do „prawnych i organizacyjno-instytucjonalnych aspektów formuły partnerstwa publiczno-prawnego w działalności samorządu terytorialnego" - i jej konsekwencji prawnych i ekonomicznych w obu krajach (s. 8-9). Zakładając względną samodzielność podmiotów działających w sferze realizacji zadań publicznych uznaje się w rozprawie partnerstwo publiczno-prywatne za szczególną formę prywatyzacji, „opierające się na długotrwałej współpracy i odpowiedzialności za realizacje tych zadań zarówno podmiotu administracji publicznej, jak i partnera prywatnego" (s. 9).

Stosownie do tematu rozprawy jej układ jest podporządkowany rygorom analizy porównawczej. Praca obejmuje wstęp, siedem rozdziałów i zakończenie. Dwa pierwsze rozdziały wprowadzają w kwestie ogólne: m. in. miejsce partnerstwa publiczno-prywatnego

w systemie gospodarki państwa, doktrynalne i normatywne konstrukcje partnerstwa (i jego definicje w systemach różnych krajów), formy organizacyjne partnerstwa oraz problematykę ryzyka. Rozdział trzeci, dotyczący ustroju samorządu terytorialnego w Polsce i w Kazachstanie został skonstruowane według jednolitego schematu ukazującego pojęcie i ustrój samorządu terytorialnego, zadania, sposób wykonania zadań własnych (s.10). Tak również są zbudowane rozdziały czwarty i piąty poświęcone umowom partnerstwa publiczno-prywatnego w Polsce i w Kazachstanie, dotyczące kolejno ich zakresu podmiotowego i przedmiotowego, wyboru partnera prywatnego, zawarcia umowy oraz swoistych cech jej otoczenia instytucjonalnego. Rozdział szósty ukazuje kluczowe zagadnienie tematu pracy, jakim jest miejsce partnerstwa w działalności samorządu terytorialnego w obu krajach. „W rozdziale tym odrębnie dla Polski i Kazachstanu poddano analizie realizowane projekty partnerstwa [...], związane z tym możliwości finansowe samorządu terytorialnego oraz wpływ podejmowanych projektów na poziom długu publicznego" (s. 10). Rozprawę zamyka komparatystyczne zestawienie głównych elementów struktury prawnej partnerstwa w Polsce i w Kazachstanie oraz propozycje zmian.

Charakteryzując zastosowane metody badacze Autorka wymienia na pierwszym miejscu analizę dogmatyczną tekstów prawnych – wykorzystanie logiczno-językowych dyrektyw wykładni oraz wykładni systemowej i funkcjonalnej. Ewolucję regulacji prawnej oraz przekształcenia instytucjonalne przedstawiono wykorzystując posiłkowo metodę historyczną, zaś przykłady praktycznej realizacji partnerstwa zostały oparte na metodzie empirycznej; podjęto także „próbę zastosowania instytucjonalnej analizy prawa", aby potwierdzić efektywność realizacji zadań przez samorządy w formule partnerstwa publiczno-prywatnego. Na końcu tego wyliczenia umieszcza Autorka komparatystykę prawniczą jako podstawę przedstawienia właściwości stosowania partnerstwa w Polsce i w Kazachstanie (s. 11).

Założenia rozprawy należy ocenić pozytywnie, biorąc pod uwagę ich klarowność i konsekwencję. Trafnie została zaakcentowana ranga tematu oraz znaczenie partnerstwa publiczno-prywatnego w gospodarce współczesnych państw dopuszczających w pewnym stopniu działanie mechanizmów rynkowych. Układ rozdziałów umożliwił szczegółową, wieloaspektową prezentację konstrukcji prawnej partnerstwa: jego kwalifikacji teoretycznej, uwarunkowań ustrojowych i ekonomicznych, zakresu podmiotowego i przedmiotowego, zasad proceduralnych, a także perspektyw rozwojowych. Bogaty materiał został poddany analizie dogmatyczno-prawnej, wzbogaconej informacjami historycznymi oraz licznymi przykładami praktyki. W badaniach dominuje niewątpliwie podejście porównawcze trafnie

określone jako komparatystyka prawnicza - nieco zbyt lapidarnie potraktowana we Wstępie, gdyż zabrakło wyjaśnienia, jakie argumenty przesądziły o wyborze przedmiotu porównania, a także wyjściowych założeń co do stopnia porównywalności instytucji prawnych Polski i Kazachstanu. Do tej kwestii powrócę jeszcze w dalszej części recenzji. Nasuwa się też uwaga o wykorzystaniu w badaniach metody historycznej i empirycznej. Istotą metody historycznej jest badanie źródeł pierwotnych, a więc badania archiwalne dokumentów lub innych przekazów z danej epoki w szerokim kontekście uwarunkowań, w jakich powstawały i ówczesnego stanu świadomości co do ich znaczenia i spełnianej roli. Takich badań Autorka nie podejmowała; natomiast trafnie wykorzystała dawniejsze poglądy zawarte w literaturze ukazujące elementy ewolucji partnerstwa publiczno-prywatnego oraz jego uwarunkowania. Nie jest to zatem stosowanie metody historycznej; ukazywanie rodowodu współczesnych poglądów jest natomiast elementem rzetelnej dokumentacji bibliograficznej, nieodzownej w pracach naukowych. Sądzę też, że wzbogacanie wywodów licznymi, udokumentowanymi z innych źródeł przykładami praktyki nie jest stosowaniem metody empirycznej, polegającej na bezpośrednim badaniu przekonań, postaw i zachowań ludzi w różnych sytuacjach. Jest natomiast pożądanym zabiegiem w konstrukcji wywodów, poszerzającym ich walory informacyjne i zakres materiału objętego analizą.

Jak już wspomniałem dwa pierwsze rozdziały stanowią solidny, merytoryczny punkt wyjścia dla prowadzonej w dalszej części rozprawy analizy porównawczej. Trafnie ta „problematyka otwarcia" obejmuje pojęcie sektora publicznego w gospodarce, dostarczanie dóbr publicznych oraz prywatyzację zadań publicznych (s. 12 – 23). Zgadzam się z poglądem Autorki, że znaczenie („rozmiar") sektora publicznego wyznaczają w dużej mierze kwestie o charakterze technologicznym, ale z satysfakcją przyjąłem uzupełnienie tego poglądu, iż historia „potwierdza natomiast wpływ ideologii na formy i metody oddziaływania tego sektora na gospodarkę" (s. 12). W krajach zwalczających tradycje gospodarki liberalnej, jak obecnie w Polsce, utrzymuje się dążenie do utrzymania sektora publicznego lub jego wzmacniania w myśl partyjnej ideologii nacjonalizowania gospodarki, jako źródła gratyfikacji, w postaci rozdawnictwa stanowisk, za poparcie polityczne. Racjonalną płaszczyznę ujmowania sektora publicznego wskazuje Autorka wyróżniając dwa szerokie obszary działalności państwa: tworzenie prawnie określonych ram dla gospodarki rynkowej (ustalenie zasad działania sektora prywatnego i form kontroli) oraz obszar interwencji "mających na celu korygowanie niedoskonałości (zawodności) rynku" (s. 13). Omówione w rozprawie trzy podstawowe funkcje państwa w tym obszarze (stabilizacyjna, redystrybucyjna, alokacyjna) zostały ujęte w tabeli ukazującej wyraziście zawodności rynku i

działania korygujące, opierające się na zasadach polityki gospodarczej uwzględniającej konieczność dostarczania dóbr publicznych (s. 14). Trzeba tu dodać, uprzedzając dalszą ocenę rozprawy, że tabele systematyzujące i syntetyzujące problemy regulacji prawnej oraz przejawy praktyki opracowane przez Autorkę są liczne i potwierdzają umiejętność jednoznacznego wyrażania poglądów. Jest to niewątpliwa zaleta tekstu. Współdziałanie sektorów publicznego i prywatnego, które powinno prowadzić do zmniejszania zawodności państwa i rynku w zaspokajaniu potrzeb społecznych wiąże się ściśle z procesem prywatyzacji zadań publicznych. W zwięzłej charakterystyce tego procesu istotne znaczenie ma wstępne zastrzeżenie, iż prywatyzację zadań należy odróżniać od prywatyzacji majątku publicznego, którego istotą jest zmiana stosunków własnościowych (s.20). Fundamentalne znaczenie ma kwestia odpowiedzialności za realizację zadań publicznych; administracja jest odpowiedzialna za dostarczanie określonych dóbr i usług przez podmioty prywatne. Dzięki ich udziałowi „poszerzony zostaje potencjał organizacyjny i finansowy realizacji tych zadań w warunkach konkurencyjnych, co pozwala na ograniczenie zawodności państwa i rynku, poprzez stworzenie mechanizmów współdziałania" (s. 21).

W tej części rozprawy w systematyczny sposób zostały omówione doktrynalne i normatywne koncepcje oraz formy organizacyjne partnerstwa publiczno-prywatnego z szerokim odniesieniem do rozwiązań zagranicznych (podkreślić należy umiejętne wykorzystanie literatury obcojęzycznej ukazującej różnorodność rozwiązań stanowiących punkty odniesienia dla porównawczej analizy partnerstwa w Polsce i w Kazachstanie). Jednym z głównych elementów konstrukcji partnerstwa publiczno-prawnego w systemach prawnych różnych krajów jest rozkład zadań oraz ryzyka, jako jednej z konsekwencji decyzji podjętych przez dany podmiot, „który ocenia zarówno prawdopodobieństwo potencjalnych zdarzeń, jak i rozmiar ich skutków" (s. 58). Z przeglądu wybranych definicji wynika, iż oczywisty jest związek ryzyka, prawdopodobieństwa oraz niepewności, przy czym prawdopodobieństwo należy rozumieć „ jako pewną miarę przewidywalności wystąpienia pewnych zjawisk. Prawdopodobieństwo jest możliwością osiągania pewnego rezultatu", natomiast z ryzykiem wiąże się możliwość pogorszenia sytuacji (s. 59). Partnerstwo publiczno-prywatne stwarza możliwość racjonalnego podziału ryzyk, gdyż „każda strona odpowiada za tę część realizacji zadania, którą potrafi lepiej wykonać". Obszerne rozważanie tej kwestii prowadzi Autorkę do wskazania dwóch podstawowych zasad zmniejszenia ryzyka: „zakres ryzyka podejmowanego przez partnerów powinien być proporcjonalny do korzyści, które będą mogli uzyskać z realizacji projektu" oraz „ryzyko powinno zostać podjęte przez stronę, która może je ponieść przy najniższych kosztach" (s.60). Kolejne, szczegółowo

omówione zagadnienia dotyczą optymalizacji alokacji ryzyka oraz typologii ryzyk według etapów realizowanego przedsięwzięcia (etap opracowania projektu, etap budowy, etap eksploatacji) (s.62-66). Swoistą ilustracją tych wywodów o dużej wartości poznawczej, a także praktycznej jest zestawienie przykładów niezrealizowanych przedsięwzięć w ramach partnerstwa (s. 67-68). W konkluzji Autorka stwierdza, że korzystne współdziałanie podmiotów publicznych i prywatnych zależy od prawidłowego podziału ryzyka uwzględniającego: podział odpowiedzialności, zróżnicowane możliwości zarządzania ryzykiem oraz ograniczone możliwości finansowe (s. 69).

Rozdział trzeci ukazuje ustrój samorządu terytorialnego w Polsce i w Kazachstanie. Jest to wyznaczenie zakresu i zasięgu porównawczej analizy partnerstwa publiczno-prywatnego, będącej przedmiotem trzech kolejnych rozdziałów. Zgodnie z podstawową regułą komparatystyki (M. Ancel, R. David) przedmiotem badania są, zależnie od stopnia porównywalności, najpierw normy prawne, następnie instytucje prawne, a wreszcie systemy prawa wraz z ich uwarunkowaniami – otwierające najszersze możliwości wyjaśnienia różnic lub identyczności porównywanych zjawisk prawnych (nie „podobieństw", gdyż te są także różnicami). Sposób rozumienia samorządu terytorialnego jako idei ustrojowej ściśle związanej z liberalnym, konstytucyjnym, demokratycznym państwem ukształtowanym w Europie Zachodniej oraz jej prawno-ustrojowym urzeczywistnieniem w obu badanych krajach jest zatem nieodzownym i trafnie wyodrębnionym w rozprawie problemem metodologicznym.

W części rozdziału dotyczącej Polski na wstępie jest wyeksponowana rola samorządu terytorialnego jako dysponenta środków publicznych korzystającego z majątku publicznego, działającego na podstawie prawa z uwzględnieniem interesu publicznego, a także reguł gospodarki rynkowej, takich jak zasady uczciwej konkurencji, równości oraz transparentności (s. 71) – co w kontekście tematu pracy należy uznać za uzasadnione. Następnie została powołana zasada decentralizacji, wyrażająca istotę samorządności w znaczeniu prawnym, jako „wykonanie zadań administracji publicznej przez odrębne w stosunku do państwa podmioty, które nie są w zakresie wykonywania swoich zadań poddane żadnej ingerencji państwowej" (s. 71 - przytoczone określenie B. Dolnickiego). Pogląd ten wzmacnia odwołanie do znanego art. 3 ust. 1 Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego (powołanej z błędem tłumaczenia w tytule: „Samorządu Terytorialnego" sprostowanym w 2006 r., Dz. U. Nr 154, poz.1107). Ideę samorządu wyrażają powołane fundamentalne postanowienia Konstytucji zawarte w art. 15 ust. 2 i art. 16, łącznie (wraz z postanowieniami rozdz. VII) nadające decentralizacji walor podstawowe zasady ustrojowej. Autorka omawia główne

założenia ustaw ustrojowych (o samorządzie gminnym, powiatowym i wojewódzkim), szczegółowo wyliczając przypisane w nich zadania, podkreślając zdecydowanie wysoki zakres samodzielności. „Jednostki samorządu terytorialnego w systemie prawnym Polski są niezależne finansowo, majątkowo oraz prawno-organizacyjnie (w tekście z błędem gramatycznym „prawno-organizacyjno", s. 88) zarówno od innych jednostek samorządu terytorialnego, jak i administracji rządowej". Trafnie wskazano w innym miejscu prawną gwarancję samodzielności samorządu, jaką jest konstrukcja prawna nadzoru ograniczonego do kontroli legalności działania, przy czym Autorka trafnie zwraca uwagę na szczególne obowiązki w zakresie gospodarowania środkami publicznymi nałożone ustawą z 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (s. 76). Istotne znaczenie dla realizacji wspólnych przedsięwzięć partnerstwa publiczno-prawnego ma zwłaszcza samodzielność organów samorządu, decydujących o sposobach realizacji zadań publicznych. Jednostki samorządu działają w warunkach braku konkurencji zgodnie z zasadą subsydiarności; repartycja zadań sprzyja „eliminacji przejawów zawodności jednostek samorządowych na różnych szczeblach" (s. 88). W tym kontekście, jak sądzę, raczej należy mówić o poziomach w samorządzie terytorialnym, a nie o szczeblach, będących jak wiadomo elementem struktur hierarchicznych. Wykonywanie zadań publicznych może przybierać różne formy. Wybór formy jest usytuowany w sferze styku prawa administracyjnego i prawa cywilnego; sfera ta określana w literaturze jako pogranicze obu działów prawa jest przedmiotem trwającej od ponad stu lat w różnych krajach dyskusji naukowej. W dyskusji tej jednym z głównych dylematów jest swoboda wyboru cywilnoprawnej formy działania organu administracji publicznej. W wielu miejscach rozprawy Autorka wskazuje podstawy prawne podejmowania przez organy administracji realizacji zadań publicznych w formie umowy, czym daje wyraz afirmacji poglądu dominującego obecnie w doktrynie w Polsce, iż nie można stosować umowy cywilno prawnej bez wskazania w przepisie prawnym możliwości działania administracji w tej formie (zob. prezentację poglądów w obszernym tomie *Wypieranie prawa administracyjnego przez prawo cywilne*, red. A. Doliwa i S. Prutis, wyd. Wolters Kluwer, Warszawa 2012). W ujęciu syntetycznym zaspokojenie potrzeb zbiorowych wspólnoty w gminie może następować w formie jednostki organizacyjnej w strukturze gminy (jednostki budżetowe lub samorządowe zakłady budżetowe), w formie utworzonej przez gminę spółki prawa handlowego, w formie powierzenia wykonania niektórych zadań osobom trzecim na podstawie umowy (s.83). W tabeli uzupełniającej to wyliczenie Autorka powołuje jako podstawę 5 ustaw, z ustawą z 19 grudnia 2008 r. o partnerstwie publiczno-prywatnym na czele. W tym obrazie samorządu terytorialnego w Polsce, stworzonym poprawnie dla potrzeb badań porównawczych zabrakło

podkreślenia miejsca decentralizacji terytorialnej w tradycji ustrojowej państw europejskich – jako idei będącej warunkiem i nośnikiem demokracji i wolności jednostki.

Punktem wyjścia charakterystyki ustroju samorządu terytorialnego w Kazachstanie jest podkreślenie, iż zasadą konstytucyjną jest trójpodział władzy na ustawodawczą, wykonawczą i sądowniczą (s. 90). Administracja ma charakter scentralizowany i tworzy ją administracja rządowa i samorządowa. Proces decentralizacji rozpoczął się w 2012 roku w postaci przekazywania przez organy administracji rządowej organom samorządowym kompetencji oraz mienia niezbędnego dla realizacji zadań. Zasady funkcjonowania samorządu są ujęte w rozdz. VIII Konstytucji Republiki Kazachstanu „i opierają się na wyodrębnieniu samorządowych organów przedstawicielskich (maslichaty) oraz samorządowych organów wykonawczych (akimaty). Tworzą one jednolity zhierarchizowany system samorządu terytorialnego" z zakresem względnej samodzielności w opracowaniu, zatwierdzeniu i wykonaniu budżetu (s. 90). Maslichaty i akimaty są podporządkowane ogólnokrajowej polityce wewnętrznej i zewnętrznej; lokalne plany rozwoju muszą być zbieżne z planami strategicznymi rozwoju Republiki (s. 92). Są to więc mocno akcentowane cechy planowania centralnego, łatwo dostrzegalne w systemie tworzenia strategicznych planów działania organów publicznych, które z kolei są konkretyzowane programami (s. 99 - 100 oraz s. 104). Trudno w tym miejscu nie zadać pytania, czy opisana konstrukcja ustrojowa pozwala w ogóle mówić o decentralizacji i samorządzie terytorialnym. Pytanie jest zasadne wobec zróżnicowania pozycji ustrojowej organów przedstawicielskich i organów wykonawczych. Maslichaty pochodzą z czteroprzymiotnikowych wyborów, są one organizacyjnie niezależne od Parlamentu, brak podporządkowania także w relacjach między maslichatami powiatowymi i wojewódzkimi, aczkolwiek „są zobowiązane do realizacji zadań przekazanych im przez szczeble wyższe". Maslichaty „realizują model przechodzenia od systemu scentralizowanego do systemu zdecentralizowanego" (s. 93). Z kolei organy wykonawcze (akimaty) tworzą system w pełni scentralizowany i jednolity, „są podległe zarówno administracji samorządowej, jak i rządowej". Akim kieruje akimatem (który jest jednostką organizacyjną nie mającą osobowości prawnej), a zarazem jest przedstawicielem Prezydenta i rządu Republiki. Akimowie są wybierani lub mianowani w trybie ustalonym przez Prezydenta Republiki, przy czym mianowanie jest regułą, zaś wybór wyjątkiem wprowadzonym uchwałą Prezydenta (oczywisty błąd terminologiczny) na niższych szczeblach struktury terytorialnej (s. 96). Opis założeń ustrojowych jest dopełniony klarowną systematyzacją terytorialnych zadań publicznych oraz podstaw ich realizacji ze szczególnym uwzględnieniem roli budżetu (s. 104). W podsumowaniu tej części rozdziału Autorka

podkreśla, że „samorząd terytorialny w Kazachstanie cechuje się daleko posuniętą etatyzacją. Władza publiczna jest scentralizowana, to znaczy, że rząd centralny sprawuje zwierzchnią władzę nad organami regionalnymi, jednostkami samorządu terytorialnego. Ponadto samorząd terytorialny stanowi jednolity system władzy wykonawczej w Republice Kazachstanu" (s.105). Trudno nie zgodzić się z tymi trafnymi, bezspornymi ocenami. Powracam więc do pytania, czy w opisanej sytuacji ustrojowej można mówić o samorządzie terytorialnym w Kazachstanie. W moim przekonaniu nie jest to samorząd terytorialny w rozumieniu klasycznej konstrukcji znanej w Europie od ustaw francuskiej Konstytuanty z 14 i 22 grudnia 1789 r., mamy tu raczej do czynienia z administracja terytorialną zdekoncentrowaną, funkcjonującą bez prawnych gwarancji samodzielności działania w postaci nadzoru i kryteriów jego zakresu; zabrakło także informacji o konstytucyjnej koncepcji ochrony demokracji lokalnej. System przypomina polskie scentralizowane rady narodowe w postaci z 1983 r., gdy wprowadzono do ustawy jako ozdobnik termin samorząd terytorialny. Mam w obecnej sytuacji w Polsce atawistyczną niechęć do języka z czasów PRL, przywracanego gorliwie i w tym samym celu - dominujące obecnie tendencje do etatyzacji i centralizacji sfery publicznej w Polsce można bezkarnie ozdabiać terminami właściwymi dla państwa demokratycznego i liberalnego. Pojawia się niepewność, czy swobodnie używane pojęcie samorządu terytorialnego nie stanie się populistyczną, maskującą dekoracją działań politycznych i prawnych zmierzających do ograniczenia samodzielności wspólnot lokalnych i poddania ich autorytarnej partyjnej władzy. Bardziej zatem odpowiadałoby mi w tytule rozprawy sformułowanie „...na przykładzie samorządu terytorialnego w Polsce i administracji terytorialnej w Kazachstanie". Ale nie czynię z tego zarzutu Autorce rzetelnie poszukującej cech samorządowych w ewoluującym ustroju terytorialnym Kazachstanu, choć celowe byłoby zastrzeżenie relatywizujące, iż termin samorząd terytorialny jest użyty w sensie projektującym. Nie można też wykluczyć, że w Polsce także pojawi się potrzeba relatywizacji, gdy jeszcze bardziej zbliżymy się do obecnej sytuacji ustrojowej Kazachstanu.

Różnice w uwarunkowaniach ustrojowych w obu krajach nie zniweczyły porównywalności na poziomie norm i instytucji prawnych. Mamy w rozprawie dwa doskonale napisane rozdziały (czwarty i piąty), zawierające w układzie sekwencyjnym wnikliwą analizę porównawczą partnerstwa publiczno-prywatnego w Polsce i w Kazachstanie. Analiza dotyczy m. in. zakresu partnerstwa, procedury wyboru partnera prywatnego, konstrukcji umowy o partnerstwie i wartościowej poznawczo charakterystyki

otoczenia instytucjonalnego partnerstwa. Spośród bogactwa prezentowanych problemów dostrzeżonych w polskiej regulacji prawnej, zwrócę tu krótko uwagę na tryb wyboru partnera uzależniony od formy wynagrodzenia, która w świetle przepisów może przybrać dowolną postać, np. poza przewidywalnymi płatnościami podmiotu publicznego art. 6 ust. 2 ustawy o partnerstwie publiczno-prywatnym wskazuje na „inne świadczenia podmiotu publicznego, jeżeli są one planowane" (s.115). Autorka ocenia to rozwiązanie pozytywnie; elastyczne podejście „daje stronom partnerstwa większą swobodę w podjęciu decyzji oraz w określeniu szczegółów realizacji przedsięwzięcia" (s. 115, również s. 148). Oczywiście – ale jeśli pamiętać o nieustannej aktywności służb specjalnych w urzędach polskich samorządów, w atmosferze podejrzeń paraliżujących inicjatywy inwestycyjne, powiem, iż z tych przepisów wieje grozą.

W Kazachstanie partnerstwo publiczno-prywatne zostało uregulowane ustawą w 2015 r. W ocenie Autorki postanowienia ustawy są zbyt ogólnikowe, nie odzwierciedlają istoty partnerstwa polegającej na współpracy i podziale ryzyk, brak też „dostatecznych ograniczeń prawnych w klasyfikacji projektów partnerstwa w zakresie nabycia usług, dostaw lub robót budowlanych w zamian za ustaloną zapłatę" (s. 177). Nazbyt ogólnikowe kryteria występujące w ustawie poszerzają możliwości nieuzasadnionego stosowania konstrukcji umowy m. in. w dziedzinie kredytów edukacyjnych czy programów stypendialnych lub też dowolnego uznawania za formę partnerstwa publiczno-prywatnego wielu przedsięwzięć wymykających się takiej kwalifikacji. Odrębnym mankamentem tej regulacji jest rozszerzenie zakresu podmiotowego, pojawiają się podmioty, „które muszą lub mogą pełnić pewne funkcje podczas przygotowania i realizacji przedsięwzięć [...], co z kolei utrudnia negocjacje dotyczące przygotowania projektu oraz umowy" o partnerstwie (s. 177). W ustawie została uprzywilejowana kategoria podmiotów spełniających dwoistą funkcję występowania w określonych warunkach po obu stronach umowy jako podmiot publiczny, jako partner prywatny lub jako organizacja finansowa (s. 178). Krytyczna ocena postanowień ustawy prowadzi do wniosku, że odbiega ona od standardów ustawy polskiej zostawiając stosunkowo wiele sytuacji dla podejmowania działań w sposób dyskrecjonalny. Wywody prowadzone w sposób szczegółowy i precyzyjny są wzbogacone licznymi tabelami znakomicie ułatwiającymi percepcje tekstu, przynoszącego jako wynik wartościowe propozycje zmian w regulacjach prawnych obu krajów.

W ogólnej ocenie należy przede wszystkim podkreślić skalę trudności tematu, który z założenia wymagał posłużenia się metodą badań porównawczych. Nie częste są prace,

których struktura jest tak ściśle, wręcz modelowo, podporządkowana wymaganiom komparatystyki, i które tak kompetentnie i wyraziście prezentują wyniki analizy porównawczej. Skalę trudności poszerzył dystans regulacji ustrojowych w badanych krajach, wymagający dyskusji – ale właśnie ta dyskusja spełnia jeden z postulatów metodologii, aby porównanie dawało okazję do rewizji i wzbogacania założeń. Autorka ukazała złożoną instytucję prawną w wielowymiarowym ujęciu, na szerokim tle uwarunkowań, przesądzających o jej wartości praktycznej. Praca jest doskonale udokumentowana licznymi obcojęzycznymi publikacjami, pozwalającymi na pogłębioną ocenę regulacji prawnych – co nadaje rozprawie zarazem wartość poznawczą i informacyjną, jest to ważne z uwagi na rolę, jaką odgrywa partnerstwo publiczno-prywatne we współczesnej gospodarce. Język wywodów jest poprawny, zdarzające się uchybienia gramatyczne wymagają nielicznych interwencji redakcyjnych.

Biorąc zatem pod uwagę powyższą ocenę, a także umiejętnie dobraną i wykorzystaną metodę badań oraz jakość wyników badawczych uzyskanych przez mgr Olgę Schneider w rozprawie pod tytułem *Partnerstwo publiczno-prywatne na przykładzie samorządu terytorialnego w Polsce i Kazachstanie* należy uznać, że rozprawa ta spełnia wszystkie wymagania stawiane rozprawom doktorskim na podstawie art. 13 ustawy z 14 marca 2003 roku o stopniach naukowych i tytule naukowym oraz o stopniach i tytule w zakresie sztuki (Dz. U. Nr 65, poz. 595) i w pełni uzasadnia przejście do dalszych stadiów proceduralnych, związanych z nadaniem Autorce rozprawy stopnia doktora nauk prawnych.