

Recenzja rozprawy doktorskiej
„Samodzielność podstawowej jednostki samorządu terytorialnego
w organizacji i świadczeniu usług komunalnych z perspektywy prawa europejskiego
oraz krajowego porządku prawnego”

Katowice, 7 października 2016 roku

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



Tel.: 502 393 160

Email: kaniappp@gmail.com

1. Właściwy
2. Do władz
Pan Promotor i
Doktorian
3. Dotyczy do akt
prezencji

RECENZJA

Rozprawy doktorskiej Pana Wojciecha Hartung

„Samodzielność podstawowej jednostki samorządu terytorialnego w organizacji i świadczeniu usług komunalnych z perspektywy prawa europejskiego oraz krajowego porządku prawnego”

prof. dr hab. Zbigniew Witkowski

I. Uwagi o temacie i zakresie rozprawy

1. Temat rozprawy dobrany został trafnie. Posiada on istotne znaczenie praktyczne. Pozwala również na wykazanie się szeroką wiedzą właściwą teoretykowi prawa. Praca dotyczy niezwykle ważnego, z punktu widzenia ustawodawcy, administracji publicznej, ale również obywateli zagadnienia skuteczności realizacji usług komunalnych. W istocie bowiem poruszane w pracy wątki sprowadzają się do odpowiedzi na pytanie, jaką rolę w całym procesie dostarczania, częstokroć najbardziej pilnych życiowo usług obywatelom, pełni prawo. Autor odpowiada na to pytanie wskazując, iż *de facto* jest to rola służebna. Prawo nie powinno być bowiem fenomenem samym w sobie, a jego interpretacja sztuką dla sztuki. Każda norma prawna posiada bowiem swój cel, a rolą stosujących prawo powinno być odkodowanie tego celu, a następnie dążenie do jego realizacji.

W całej pracy Autor prezentuje takie stanowisko uzasadniając w zdecydowany sposób konieczność holistycznego spojrzenia na problem realizacji usług komunalnych. Trudności w osiągnięciu wskazanego celu wynikają m.in. z konieczności należytej implementacji przepisów Unii Europejskiej. Autor w swojej

pracy w sposób jasny i zdecydowany kreśli wizję takiej implementacji, która pozwoli na osiągnięcie pożądanego celu.

2. Praca Doktoranta ukazuje palącą potrzebę zerwania przez administrację publiczną gorsetu sztywnej wykładni literalnej przepisów prawa na rzecz holistycznego działania administracji z uwzględnieniem zasad menedżeryzmu, celowości i realizacji interesu publicznego. Podejście takie nie zakłada jednak samodzielności absolutnej. Pozostaje ona bowiem ograniczona ramami proceduralnymi określonymi m.in. takimi zasadami jak: uczciwa konkurencja, jawność działania podmiotów publicznych, czy też równe traktowanie podmiotów zewnętrznych.

3. Temat wybrany przez Autora jest tematem skomplikowanym, wymagającym wiedzy nie tylko z zakresu prawa europejskiego, ale również prawa samorządu terytorialnego, publicznego prawa gospodarczego, teorii prawa, jak również doskonałej znajomości funkcjonowania mechanizmów rynkowych. Autor wykazał się takową wiedzą, rzetelnie analizując wątki prawne oraz wskazując na znaczenie praktyczne proponowanych przez Niego rozwiązań.

II. Cel badawczy/konstrukcja/metoda badawcza

1. Autor w sposób precyzyjny określił problem badawczy pracy, jako analizę zakresu samodzielności samorządu terytorialnego w definiowaniu i świadczeniu usług komunalnych. Celem pracy jest zaś przedstawienie podstaw prawnych regulujących przedmiot badań Autora na przykładzie rozwiązań prawa gospodarczego, unijnego, prawa polskiego oraz francuskiego, przy czym kluczową rolę odgrywają wątki prawa europejskiego. /str. 4/.

Szczególną uwagę Autor przywiązuje do braku uregulowań systemowych, formułując tezę, iż przyjęte *de lege lata* rozwiązania mają charakter incydentalny i niespójny, co powoduje problemy w efektywnym zarządzaniu sprawami komunalnymi. /str. 4 – 5/.

Przyczyn takiego stanu rzeczy Autor słusznie upatruje przede wszystkim w braku wystarczającego zainteresowania polskiego ustawodawcy, ale również rodzimej doktryny przedmiotową dziedziną oraz skupieniu się przede wszystkim na aspektach proceduralnych, z pominięciem rzeczywistego celu przepisów. /str. 5/.

Na szczególną uwagę zasługuje teza Autora, zgodnie z którą przyczyną wielu problemów praktycznych okazać się może pominięcie w interpretacji przepisów prawa narzędzi wykładni celowościowej. /str. 7-8/. Oderwanie od celu regulacji, w wyniku wyłącznie badania literalnego znaczenia przepisu prowadzi bez wątpienia do kryzysu w stosowaniu prawa, przekładającego się bezpośrednio w sferze usług komunalnych na nieefektywność rozwiązań. W wielu miejscach pracy Autor podkreśla znaczenie myślenia „celowego” w działaniu podejmowanych w sferze stosowania prawa. Co więcej Autor wydaje się apelować o tego typu podejście, jako

jedyne gwarantujące należyte funkcjonowanie sektora publicznego w interesie publicznym.

2. Autor posługuje się w swojej pracy metodą deskrypcjonistyczną uzupełnioną o metodę prawnoporównaczą (komparatystyka) /str.12/. Wybór prawa francuskiego jako odnośnika do analizy rodzimych rozwiązań jest w pełni trafny i właściwie uzasadniony przez Autora /str. 9/. Na szczególną uwagę zasługują np. uwagi Autora dotyczące powołania w prawie krajowym konstrukcji *Societe Publique Locale d'Aménagement* -/str. 179/

III. Aspekt formalno-warsztatowy rozprawy

1. Rozprawa składa się ze wstępu, w którym Autor w sposób prawidłowy i wyczerpujący wskazał problem badawczy, cel pracy oraz metodę badawczą, pięciu rozdziałów poświęconych kolejno: (i) podstawowym zasadom funkcjonowania samorządu terytorialnego, (ii) usługom komunalnym – różnorodności terminologicznej (dwa pierwsze rozdziały mają charakter porządkująco-wprowadzający), (iii) roli samorządu terytorialnego w identyfikowaniu potrzeb lokalnych, (iv) samorządowi terytorialnemu jako świadczeniodawcy usług komunalnych oraz (v) zamówieniom publicznym i koncesjom jako wyodrębnionym w prawie UE modelom świadczenia usług publicznych. Całość pracy wieńczy precyzyjne zakończenie, w którym Autor sformułował trafne wnioski końcowe.

Z punktu widzenia prowadzonych rozważań praca składa się z dwóch zasadniczych części. W części pierwszej (rozdziały 1-3) Autor przedstawia zasadnicze teoretyczne podstawy przyjętego przez siebie założenia, zgodnie z którym dominującą rolę w realizacji usług publicznych odgrywać powinna daleko idąca samodzielność jednostek samorządu terytorialnego, ograniczona wszakże zasadami proceduralnymi, zmierzającymi głównie do urzeczywistnienia reguł konkurencji. Druga część rozprawy (rozdziały 4-5) poświęcona została natomiast wnikliwej analizie metod realizacji usług publicznych. Część ta posiada wiele cennych uwag praktycznych.

2. Strona formalno-warsztatowa nie budzi zastrzeżeń. Autor wykorzystał bogatą literaturę, jak również niezwykle bogate orzecznictwo poświęcone analizowanemu zagadnieniu. Autor wykazał się wymaganą rzetelnością w zakresie tworzenia przypisów. /W całej pracy jest ich 779/. Przypisy są starannie skonstruowane, w części z nich Autor rozwija główne wątki prowadzonej analizy. /Np. przypisy 198, 413, 744/

3. Praca napisana jest językiem prostym, komunikatywnym i żywym. Zdania są logiczne, tezy rozwijane i należyście przeprowadzane. Przyjęte założenia konstrukcyjne Autor realizuje w sposób konsekwentny i zdyscyplinowany. W rozprawie nie ma fragmentów zbędnych. Przed przystąpieniem do analizy szczegółowych zagadnień Autor w sposób precyzyjny dokonuje zabiegów

porządkujących, polegających m.in. na ustaleniu znaczenia przypisywanego określonym zwrotom i sformułowaniom /np. str. 14-15, 57 i nast./.

IV. Ogólna ocena merytoryczna

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. Praca zawiera w sobie analizę wątków należących zarówno do prawa europejskiego, prawa samorządu terytorialnego, jak i publicznego prawa gospodarczego. Autor w sposób klarowny łączy wątki z poszczególnych dziedzin prawa, wykazując logiczność i konieczność powiązań między nimi.

B. Jasność i uporządkowany tok wywodów. Autor w zgrabny sposób prowadzi wywody merytoryczne. Przedstawiane przez Niego uwagi mają charakter klarowny i uporządkowany. Układ pracy powoduje, iż zawarte w niej rozważania mają charakter kaskadowy. Autor rozpoczyna swoje wywody od wyraźnego określenia przyjętego stanowiska w zakresie rozumienia zasady samodzielności jednostek samorządu terytorialnego, a następnie przechodzi do rozważań o charakterze szczegółowym. Rozważania te dotyczą analizy szczegółowych konstrukcji służących realizacji tytułowych usług komunalnych. Pytania stawiane przez Autora „doczekują” się dogłębnych i wnikliwych odpowiedzi.

C. Prawidłowe wykorzystanie orzecznictwa sądowego. Na szczególną uwagę zasługuje prawidłowe wykorzystanie przez Autora licznego orzecznictwa sądowego. /Wykaz orzecznictwa znajduje się na stronach 254-266/. Autor korzysta przy tym zarówno z dorobku orzecznictwa europejskiego, rodzimego, jak i francuskiego. Przywołuje również kluczowe dla prowadzonych rozważań opinie rzeczników generalnych Trybunału Sprawiedliwości. Dzięki przywołaniu licznych orzeczeń praca posiada niezwykle istotny aspekt praktyczny. Autor konfrontuje bowiem swoje poglądy z rzeczywistymi sytuacjami praktycznymi.

D. Samodzielność intelektualną pracy. Recenzowana praca posiada charakter oryginalny i samodzielny, zawierając wiele wartościowych ustaleń i wniosków autorskich. Autor w sposób zdecydowany artykułuje swoje poglądy w kwestiach spornych. Tytułem przykładu wskazać można następujące fragmenty rozprawy.

1. Już na wstępie pracy Autor w sposób zdecydowany formułuje pogląd, zgodnie z którym normy prawne zmierzające do realizacji usług komunalnych powinny być interpretowane przy pełnym uwzględnieniu celu regulacji. Tylko w taki sposób możliwym staje się użycie tychże norm w interesie publicznym (ludności będącej beneficjentem usług publicznych). /str. 10-13/.

2. W innym miejscu Autor wskazuje, iż częstokroć mamy do czynienia z zaprzepaszczeniem możliwości wykorzystania dobrodziejstw płynących z europeizacji na skutek mechanicznego wdrażania przepisów unijnych metodą *kopiuj – wklej*, co prowadzi w efekcie do niezrozumienia treści przepisów i w efekcie do niedostosowania do istniejących realiów. /str. 16/.

3. Autor wskazuje również, iż samodzielność jest nierozzerwalnie związana z istotą samorządu. Z zasadą samodzielności są bezpośrednio związane inne zasady, do których niewątpliwie zalicza się możliwość samoorganizacji obejmującej zarówno kwestie dotyczące administracji wewnętrznej, jak i te dotyczące sposobu wyboru i formy świadczenia usług komunalnych. /str. 25/

4. Autor formułuje również m.in. trafny wniosek zgodnie, z którym samodzielność samorządu terytorialnego obejmuje sferę decydowania o formie realizacji usług publicznych. W momencie jednak podjęcia decyzji o realizacji takiej usługi za pomocą podmiotów zewnętrznych koniecznym staje się stosowanie zasad wypracowanych w *acquis communautaire*. /str. 39-40/

5. Autor podnosi także, iż nie można mówić o jednym, stałym koszyku zadań/usług świadczonych w interesie ogólnym ustalonym na poziomie unijnym ani na poziomie krajowym. Różnią się one między sobą na poziomie poszczególnych państw, jak również wewnątrz nich. (...) Tym samym zadanie i potrzeba to dwie strony tego samego medalu, a mianowicie zadania samorządu lokalnego stanowią odzwierciedlenie potrzeb jego mieszkańców. Sposobem realizacji tychże zadań, a zatem zaspokajania potrzeb, jest świadczenie usług komunalnych. /str. 102/

E. Trafne wnioski. W szczególności zgadzam się z następującymi wnioskami przedstawionymi w pracy.

Wnioski przedstawiane w trakcie prowadzonych rozważań

1. W celu należytego stosowania norm prawnych, których celem jest realizacja usług publicznych koniecznym staje się w pierwszej kolejności dokonanie zabiegów porządkujących polegających na ustaleniu właściwego znaczenia użytych w tychże normach sformułowań. /str. 11/

2. Osiągnięcie należytego poziomu świadczenia usług publicznych wymaga użycia w interpretacji tekstu prawnego narzędzi wykładni celowościowej. Analiza przepisów dotyczących realizacji usług publicznych wymaga uwzględnienia kontekstu ekonomicznego, społecznego i gospodarczego. /str. 9-11/

3. Samodzielność jednostek samorządu terytorialnego obejmuje problematykę tego w jaki sposób (za pomocą jakich konstrukcji prawnych) realizować usługę publiczną. (W doktrynie w odniesieniu do realizacji zadań publicznych za pomocą konstrukcji partnerstwa publiczno-prywatnego mówi się o analizie *Value for Money*, które zagwarantować powinna wybrana konstrukcja). W sytuacji jednak wyboru konkretnej konstrukcji jednostki samorządu terytorialnego samodzielność nie jest już absolutna i wymaga przede wszystkim spełnienia wymogów stawianych przepisami prawa unijnego. /str. 40-41/

4. Organizatorska swoboda administracji powinna oznaczać swobodę w ramach ogólnej normy kompetencyjnej, upoważniającej organ do działania i określającej podstawowy cel, który ma być osiągnięty za pomocą tych działań. Wybór środków, sposób działania, a także w pewnym zakresie czas działania powinny stanowić element swobody organizatorskiej stanowiącej przejaw samodzielności samorządu terytorialnego. /str. 106/

Wnioski zawarte w zakończeniu rozprawy

1. Ze względu na istniejące różnice w wewnętrznej strukturze administracyjnej państw członkowskich i ograniczonej roli prawa unijnego w tym zakresie przenoszenie wprost też zawartych w orzecznictwie Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej do sytuacji prawnej i faktycznej w innych państwach członkowskich nie zawsze jest właściwe i przede wszystkim zasadne. /str. 217/

2. Kompetencje państw członkowskich dotyczą zarówno definiowania, jak i organizacji usług komunalnych, w tym tego, czy ich świadczenie będzie powierzane „na zewnątrz” Administracji, czy też wykonywane one będą za pomocą podmiotów pozostających pod jego istotnym wpływem. (zamówienia *in-house*). /str. 218/

3. Brak, jeśli nie ujednoczenia, to przynajmniej wyraźnego zdefiniowania używanych pojęć rodzi znaczne trudności w ich stosowaniu, a tym samym sprawia konkretne problemy, które w praktyce powodują również ograniczenie wykorzystania przez polski samorząd terytorialny możliwości przypisanych pewnym instytucjom przez prawo unijne. /str. 219/

4. Najistotniejsze w procesie tzw. implementacji wydaje się nie to w jaki sposób technicznie zostanie ona dokonana, ale przede wszystkim czy przyjęty sposób zapewni skuteczność postanowieniom dyrektywy, a tym samym czy

osiągnięte zostaną cele, dla których dana dyrektywa, ale również jej poszczególne przepisy zostały przyjęte. /str.220/

5. Częstokroć w prawie polskim występują przypadki przeregulowania polegające z jednej strony na przyjmowaniu zbyt restrykcyjnych rozwiązań w stosunku do wymaganych prawem unijnym, z drugiej zaś z obudowywaniem czystych rozwiązań czasami nawet bardzo szczegółowymi przepisami często konstruowanymi dla doraźnych celów rozwiązania konkretnego, ale jednostkowego problemu. /str. 220/

6. Tworzenie doraźnych regulacji mających na celu realizację określonych potrzeb – najczęściej krajowych dotyczących obowiązku terminowej implementacji powoduje niestety fragmentaryczność rozwiązań i brak spójnego i jednolitego podejścia do normowanych zagadnień. /str. 221/

7. Ustawodawca, ale również doktryna i orzecznictwo interpretując istniejące prawo, nie powinni nadmiernie ograniczać swobody działalności samorządu terytorialnego, powinien jednak równocześnie tworzyć gwarancje ochrony innych wartości uznanych konstytucyjnie. /str.224/

V. Uwagi o charakterze szczegółowym

1. Przyjęcie założenia, zgodnie z którym w ramach samodzielności jednostki samorządu terytorialnego mieści się zarówno definiowanie potrzeb związanych z usługami komunalnymi, jak również dobór sposobów ich realizacji zakłada mocne zakorzenienie menedżerskiego, opartego na głębokiej wiedzy i doświadczeniu praktycznym sposobu działania administracji publicznej. Rodzi się zatem pytanie, czy obecnie jakość polskiego sektora publicznego spełnia wskazane wyżej kryteria, a jeśli nie to jakie należy podjąć działania w celu uzupełnienia istniejących niedoborów?
2. Przyjęcie założenia o daleko idącej swobodzie w możliwości wyboru konstrukcji prawnych służących realizacji usług komunalnych rodzi pytanie dotyczące tego jakie przesłanki powinny leżeć u podstaw wyboru takiej, a nie innej dopuszczalnej prawem konstrukcji prawnej? Czy wybór przesłanek powinien być zdaniem Autora regulowany normatywnie, czy pozostawać powinien jedynie w sferze wskazówek i dobrych praktyk?
3. Przyjęcie założenia przedstawianego przez Autora, dozwalającego na daleko idącą samodzielność jednostek samorządu terytorialnego może w praktyce spotkać się z ograniczeniami wynikającymi np. z obaw sektora publicznego przed wynikami kontroli tychże zadań. Pojawia się zatem pytanie: w jaki sposób przezwyciężyć tego typu zjawisko?
4. Przyjmując założenie, zgodnie z którym ustawodawcy krajowemu pozostawiono swobodę w sferze kształtowania rozwiązań dotyczących zamówień *in-house* pojawia się pytanie: jak powinna wyglądać zdaniem Autora

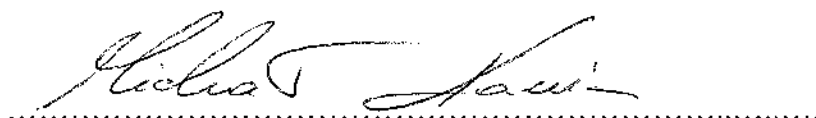
Recenzja rozprawy doktorskiej
„Samodzielność podstawowej jednostki samorządu terytorialnego
w organizacji i świadczeniu usług komunalnych z perspektywy prawa europejskiego
oraz krajowego porządku prawnego”

*wzorcową regulacją przedmiotowego problemu? Pytanie to obejmuje również
obiektywne przesłanki przyjęcia określonego wzorca normatywnego.*

VI. Konkluzja

Recenzowana praca Pana mgr Wojciecha Hartunga zawiera w swej treści oryginalne rozwiązanie zagadnienia naukowego o istotnym znaczeniu, zarówno dla teorii jak i dla praktyki. Rozprawa w mojej ocenie spełnia w pełni 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 7 października 2016 roku



/dr hab. prof. UŚ Michał Kania/