

Prof. dr hab. Teresa Mróz
Uniwersytet w Białymstoku

R e c e n z j a

Rozprawy doktorskiej Pana magistra Krzysztofa Byjocha pt. „Status prawny spółki komunalnej w Polsce”

Promotor: Prof. dr hab. Andrzej Szumański

Według art. 13 ust. 1 ustawy z 14 marca 2003 r. o stopniach i tytule naukowym, rozprawa doktorska powinna być oryginalnym rozwiązaniem zagadnienia naukowego oraz wykazywać ogólną wiedzę teoretyczną autora pracy naukowej.

Lektura przedłożonej do oceny dysertacji pozwala jednoznacznie stwierdzić, że spełnia ona ustawowe wymogi, o których mowa wyżej.

1. Uwagi o temacie rozprawy i celu badawczym

Przyjmując klasyczne zasady oceny przedłożonej mi rozprawy można posłużyć się schematem opartym na pięciu elementach konkretyzujących ustawowe wymogi stawiane rozprawom doktorskim:

1. temat pracy i cel badawczy,
2. kompozycja pracy,
3. weryfikowane hipotezy lub tezy bronione przez autora,
4. zastosowana w pracy metoda,
5. strona warsztatowa.

Oceniając pracę doktorską Pana magistra Krzysztofa Byjocha w świetle tych założeń, należy podkreślić, że temat pracy jest aktualny, dobrze dobrany. Problematyka funkcjonowania spółek komunalnych nie traci aktualności. O ważnym miejscu i roli spółek komunalnych w gospodarce świadczą, interesujące publikacje, judykatura, a także obserwacje praktyczne.

Spółki komunalne mają tę cechę, że ich funkcjonowanie jest wielowymiarowe. Nie ulega kwestii, że należy badać ich status w aspekcie teoretycznym i praktycznym, kondycję ekonomiczną i znaczenie gospodarcze dla społeczności lokalnej aby zidentyfikować specyfikę spółek komunalnych na tle innych przedsiębiorców.

Mechanizm funkcjonowania spółek komunalnych jest skomplikowany. Mają one formę prawną typową dla własności prywatnej lecz podstawą ich działania jest własność publiczna i ograniczony zakres przedmiotowy działalności gospodarki. Własność publiczna ma to do siebie, że przynajmniej co pewien czas przy korzystaniu z tej własności znajdują swoje odzwierciedlenie różne wydarzenia i zawirowania polityczne. Autorowi udało się skutecznie oddzielić kwestię wpływów politycznych na funkcjonowanie spółek komunalnych, mimo tego że pokusa taka istniała chociażby przy analizie funkcjonowania organów spółek kapitałowych spółek komunalnych (s. 167 i n.). Recenzowana praca doktorska jest wywodem prawniczym wzbogaconym o badania empiryczne dotyczące „prawa w działaniu”.

Status prawny spółki komunalnej niewątpliwie zainteresuje szerokie grono teoretyków i praktyków. Już we wstępie Autor pokazał wiele problemów teoretycznych i praktycznych związanych ze spółkami komunalnymi, a wyłaniających się na gruncie rozproszonych regulacji prawa prywatnego i publicznego. Zbadanie konstrukcji prawnych poddanych przepisom o różnej metodzie regulacji nie jest zadaniem łatwym, co świadczy o ambitnym i dojrzałym potraktowaniu tematu przez Autora. Ponadto we współczesnej literaturze nie ma kompleksowej i wyczerpującej publikacji dotyczącej spółek komunalnych w ujęciu zaproponowanym przez Doktoranta.

Na uwagę zasługuje przedstawiony jasno i w sposób uporządkowany cel rozprawy doktorskiej, a jest nim określenie miejsca i roli spółki komunalnej w polskim systemie prawnym. Autor ponadto sformułował cele szczegółowe, które w dalszych rozważaniach pozwalają na zachowanie przykładowego porządku i chronologii prowadzonych rozważań. Kompozycja dysertacji jest w pełni podporządkowana celowi rozprawy i trzem hipotezom badawczym:

1. Spółka komunalna, to spółka z wyłącznym udziałem jednej jednostki samorządu terytorialnego;
2. Spółka komunalna w gminie może prowadzić tylko działalność ze sfery użyteczności publicznej, a poza nią na zasadach wskazanych w ustawie o gospodarce komunalnej;
3. Zrównanie sytuacji prawnej spółek komunalnych działających na każdym szczeblu podziału terytorialnego wykluczy nierówność samorządów.

Na tym etapie zwraca uwagę zwłaszcza trzecia hipoteza sformułowana w sposób odważny i ryzykowny. (Ponadto tylko w hipotezie drugiej pojawia się dodatkowo określenie „w gminie”, co można różnie zinterpretować).

Dla osiągnięcia zakładanego celu w rozprawie zostały zastosowane różne metody badawcze. Jeśli chodzi o zastosowane w rozprawie metody badawcze, to dominuje klasyczna, typowa dla większości prac prawniczych metoda dogmatyczna. Analiza przepisów i poglądów doktryny jest istotnie uzupełniona o stanowisko judykatury

dotyczące problematyki mieszczącej się w zakresie objętym tematem rozprawy. Przedstawiając problemy prawne będące przedmiotem rozprawy Autor uwzględnia także metodę historyczną, a ponadto uzupełniająco przedstawia empiryczne badania własne przeprowadzone w 43 spółkach komunalnych w różnych województwach. Zastosowanie tych, a nie innych metod badawczych zostało wyjaśnione przez Autora we wstępie rozprawy.

1. *Konstrukcja rozprawy i ocena hipotez bronionych przez Doktoranta*

Wstęp jest zwięzłą i usystematyzowaną prezentacją głównego problemu badawczego, wskazaniem celu rozprawy, hipotez i metod badawczych. Już układ wstępu i jego treść wskazuje na to, że Autor potrafi syntetycznie, a zarazem precyzyjnie prowadzić dociekania naukowe. Dalej praca została podzielona na cztery rozdziały przyporządkowane koncepcji rozprawy.

Najpierw Autor przedstawia w ujęciu historycznym koncepcje legislacyjne spółki komunalnej, a następnie charakteryzuje aktualne podstawy prawne funkcjonowania spółki komunalnej. Doktorant trafnie stwierdza, że obecnie istotną podstawą koncepcji legislacyjnej spółki komunalnej stała się przede wszystkim ustawa o gospodarce komunalnej. Ważne znaczenie ma również fakt przyjęcia przez prawo unijne, że kwestie regulacji spółek komunalnych są pozostawione ustawodawstwu państw członkowskich. Takie stan rzeczy może tłumaczyć brak w pracy głębszej warstwy prawno-porównawczej. Pierwszy rozdział to krótka i treściwa analiza bazy normatywnej o charakterze podstawowym dla dalszych dociekań naukowych.

Drugi rozdział: „Spółka komunalna jako forma prowadzenia działalności komunalnej” wskazuje, że uwaga Doktoranta powinna być skierowana na aspekt przedmiotowy spółki komunalnej, a więc na „działalność komunalną”, która staje się wyróżnikiem tejże spółki. Na początku jednak Autor rozważa pojęcie spółki komunalnej w aspekcie właścicielskim, analizuje poglądy doktryny i judykatury. Dalej pojawia się pojęcie „gospodarka komunalna” (s. 50), „zadania z zakresu użyteczności publicznej”, oraz dopuszczalność i celowość prowadzenia działalności znajdującej się poza sferą użyteczności publicznej (s. 58 i n.). Doktorant zauważa między innymi, że brak jest legalnej definicji użyteczności publicznej. W tym kontekście pojawia się pytanie o relację użytego w tytule rozdziału pojęcia „działalność komunalna” do określenia „gospodarka komunalna”, „zadania z zakresu użyteczności publicznej”?

Analizując problematykę spółek komunalnych jako komunalnych osób prawnych oraz mienia komunalnego jako elementu funkcjonalnego spółek komunalnych Doktorant zwraca szczególną uwagę na kwestię nadzoru nad spółkami komunalnymi wskazując, że spółka taka podlega nadzorowi prywatnoprawnemu ze strony właściciela (j.s.t.) oraz nadzorowi publicznoprawnemu. Zdaniem Autora nadzór prywatnoprawny (właścicielski) jest składnikiem treści prawa własności, jest jedną z postaci nadzoru gospodarczego, a zatem funkcji ingerencji władzy publicznej w sferę

gospodarki, podejmowanej w interesie publicznym wobec samodzielnych (autonomicznych) uczestników rynku, działających na własną odpowiedzialność oraz na własne ryzyko. W moim przekonaniu ten układ charakteryzuje stopień „uwikłania” spółek komunalnych w sferę publicznoprawną i świadczy o specyfice spółek komunalnych, co najmniej tak samo jak rodzaj aktywności, czyli prowadzenie działalności gospodarczej z zakresu użyteczności publicznej. Własność komunalna jest odmianą mienia publicznego (zob. A. Stelmachowski, *zarys teorii prawa cywilnego, Warszawa 1998, s. 188-189*). A. Stelmachowski podkreśla, że tylko mienie gminy służące celom użyteczności publicznej stanowi własność publiczną, natomiast mienie służące innym celom gospodarczym ma charakter własności prywatnej. Funkcjonalny podział własności w ydaje się interesujący i może być szerzej wykorzystywany w poszukiwaniu specyfiki spółki komunalnej. Rozpatrując funkcjonowanie spółek komunalnych Doktorant przedstawia także szeroki zakres kontroli publicznoprawnej i obowiązki spółek komunalnych związane z tego typu kontrolą. Interesująca wydaje się tu kwestia czy funkcjonalna klasyfikacja własności przyjęta swego czasu przez Profesora A. Stelmachowskiego może mieć wpływ na status prawny spółki komunalnej ustalany w niniejszej rozprawie?

Za polemiczne należy uznać stwierdzenie, że zrównanie sytuacji prawnej spółek komunalnych działających na każdym szczeblu podziału terytorialnego wykluczy nierówność samorządów (s. 114). Spółki komunalne nie są podwaliną konstrukcyjną samorządów. Wydaje się, że w takim układzie spółki komunalne nie stanowią przyczyny „nierówności samorządów”.

Najbardziej rozbudowany jest III rozdział rozprawy. W jego treści znajduje się problematyka spółek komunalnych jako „spółek prawa handlowego”. Mamy tu uwzględnione spółki osobowe i spółki kapitałowe ujęte w zasadzie w chronologicznych fazach ich powstania, funkcjonowania, łączenia się spółek. Doktorant identyfikuje szereg odrębności i rozbieżności między klasyczną zaczerpniętą z KSH konstrukcją spółek osobowych i kapitałowych a tą działającą jako spółka komunalna. Autor zwraca uwagę np. na wymóg (obowiązek) ustanowienia rady nadzorczej w spółkach z o.o. wynikający z art. 10a u.g.k. oraz na czas trwania kadencji członków rady nadzorczej. Podkreślona też została kwestia wymogu wskazania kręgu osób, które mogą być członkami rady nadzorczej oraz zarządu w komunalnych spółkach kapitałowych (s. 167 i n.). Potwierdza się założenie, że w kształtowaniu specyfiki spółek komunalnych decydujące znaczenie ma ustawa o gospodarce komunalnej.

W kolejnym rozdziale rozprawy mamy do czynienia z analizą spółek komunalnych działających w formie umów partnerstwa publiczno--prywatnego. Przedmiotem dociekań naukowych są tu przede wszystkim kwestie relacji przepisów ustawy o partnerstwie publiczno-prywatnym do ustawy o gospodarce komunalnej i do przepisów KSH w kontekście funkcjonowania spółek komunalnych. Autor pokazuje

pozytywne strony partnerstwa publiczno-prywatnego, np. stwierdza, że zobowiązania realizowane w tym trybie nie wpływają na dług publiczny, ale także punktuje mankamenty ustawy o partnerstwie publiczno-prywatnym, które w praktyce utrudniają realizację przedsięwzięć w formie spółki celowej. Największym problemem uwidaczniającym się w praktyce jest brak mechanizmów łączących spółkę celową z umową partnerstwa, co prowadzi do tego, że w braku odrębnych postanowień zawartych pomiędzy wspólnikami takiej spółki może ona w praktyce funkcjonować w oderwaniu od zobowiązań łączących strony umowy o partnerstwie publiczno-prywatnym. Przede wszystkim nie istnieją mechanizmy ograniczające możliwość dokonywania zmian podmiotowych wśród wspólników poza ustawowym prawem pierwokupu udziałów. Ta forma współdziałania niesie za sobą takie zjawiska negatywne jak omijanie przepisów z zakresu zamówień publicznych, przepisów o koncesjach na roboty budowlane i usługi. Są to trafne spostrzeżenia Doktoranta, świadczące o znajomości prawa w działaniu i funkcjonalnym podejściu do analizowanych regulacji prawnych. Autor recenzowanej rozprawy wypowiada się w kwestii ograniczeń alokacji ryzyka między stronami umowy o partnerstwie publiczno-prywatnym (s. 261). Wydaje się, że warto byłoby nieco szerzej wskazać jaki cel przyświeca istniejącym ograniczeniom, które Autor uznaje je za wadę spółki celowej.

Całość rozprawy wieńczy zakończenie, w którym znalazły się ogólne wnioski, weryfikacja hipotez i postulaty dotyczące możliwości udoskonalenia regulacji prawnych z zakresu funkcjonowania spółek komunalnych. Doktorant zaproponował między innymi legalną definicję spółki komunalnej, gminnej osoby prawnej. „Spółka komunalna to spółka z wyłącznym udziałem jednostki samorządu terytorialnego, która przy udziale mienia komunalnego prowadzi gospodarkę komunalną na zasadach określonych w niniejszej ustawie” (s. 264). Zdaniem Autora ta definicja miałaby pozwolić na trwałe rozróżnienie pomiędzy „spółką komunalną, jako jednostką wewnętrzną samorządu (...)”, od spółki z udziałem jednostki samorządu terytorialnego (s. 264), w której byłby np. wspólnik prywatny. Fakt, że powyższa definicja spółki komunalnej i cel któremu ma służyć nie do końca przekonują (trudności interpretacyjne raczej nasuwają się same), nie przekreśla wysiłku Doktoranta i argumentacji, którą przedstawia dostrzegając potrzebę zmian legislacyjnych. Uwaga ta może być podstawą do dyskusji, a to jest przecież także ważnym celem nauki.

2. *Aspekty formalno-warsztatowe rozprawy*

Autor wykorzystał w sposób prawidłowy literaturę krajową (starszą i najnowszą) oraz dorobek judykatury, a także ilustracyjnie literaturę obcojęzyczną (co można usprawiedliwić wskazując na temat rozprawy).

Warto podkreślić, że Doktorant zaprezentował samodzielny stosunek do dorobku doktrynalnego i analizowanych unormowań prawnych. Krytyka regulacji prawnych,

koncepcji doktrynalnych i stanowiska judykatury jest wyważona i należycie umotywowana. Zwraca uwagę spora liczba sformułowanych postulatów wskazujących na potrzebę zmian legislacyjnych w różnych ustawach dotyczących funkcjonowania spółek komunalnych. Wynikają one z rzetelnej analizy wielu regulacji prawnych, a ponadto zostały poparte badaniami empirycznymi.

Należy też zauważyć, że praca napisana została precyzyjnym językiem prawniczym, a jest to ważne w sytuacji, gdy istnieje potrzeba posługiwania się różnym aparatem pojęciowym z obszaru prawa prywatnego i publicznego. Oceniając więc stronę warsztatową i formalną recenzowanej rozprawy należy stwierdzić, że jest ona prawidłowa i uporządkowana tak jak jej warstwa merytoryczna.

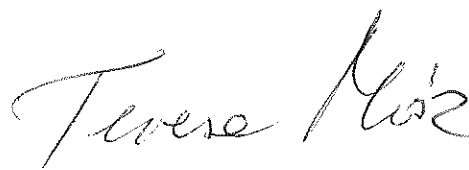
3. *Konkluzja*

Recenzowana rozprawa jest opracowaniem zawierającym w swej treści niewątpliwie potrzebną analizę zagadnienia naukowego o istotnym znaczeniu zarówno teoretycznym, jak i praktycznym. W rozprawie znajduje się wiele trafnych tez prawidłowo uzasadnionych i udokumentowanych. Mogą one stanowić punkt wyjścia dla przyszłych badań nad funkcjonowaniem spółek komunalnych. Sądzę, że rozważania i wnioski wyprowadzone przez Autora mogą być przydatne dla prawników teoretyków i praktyków oraz organów założycielskich takich spółek, jak i osób wchodzących w skład organów spółek komunalnych.

Rozprawa dowodzi wymaganego poziomu wiedzy prawniczej Doktoranta, należytego opanowania metod badawczych, a zwłaszcza analizy formalno-dogmatycznej przepisów prawa oraz właściwego wykorzystania poglądów przedstawicieli nauki oraz judykatury. Rozprawa w swej treści potwierdza zdolność Doktoranta do samodzielnego prowadzenia badań naukowych.

Stwierdzam, że rozprawa doktorska Pana mgr Krzysztofa Byjocha „Status prawny spółki komunalnej w Polsce” w całej rozciągłości spełnia ustawowe wymogi stawiane rozprawom doktorskim i jako taka może być podstawą do dalszych stadiów przewodu doktorskiego.

Teresa Mróz



2018-04-16